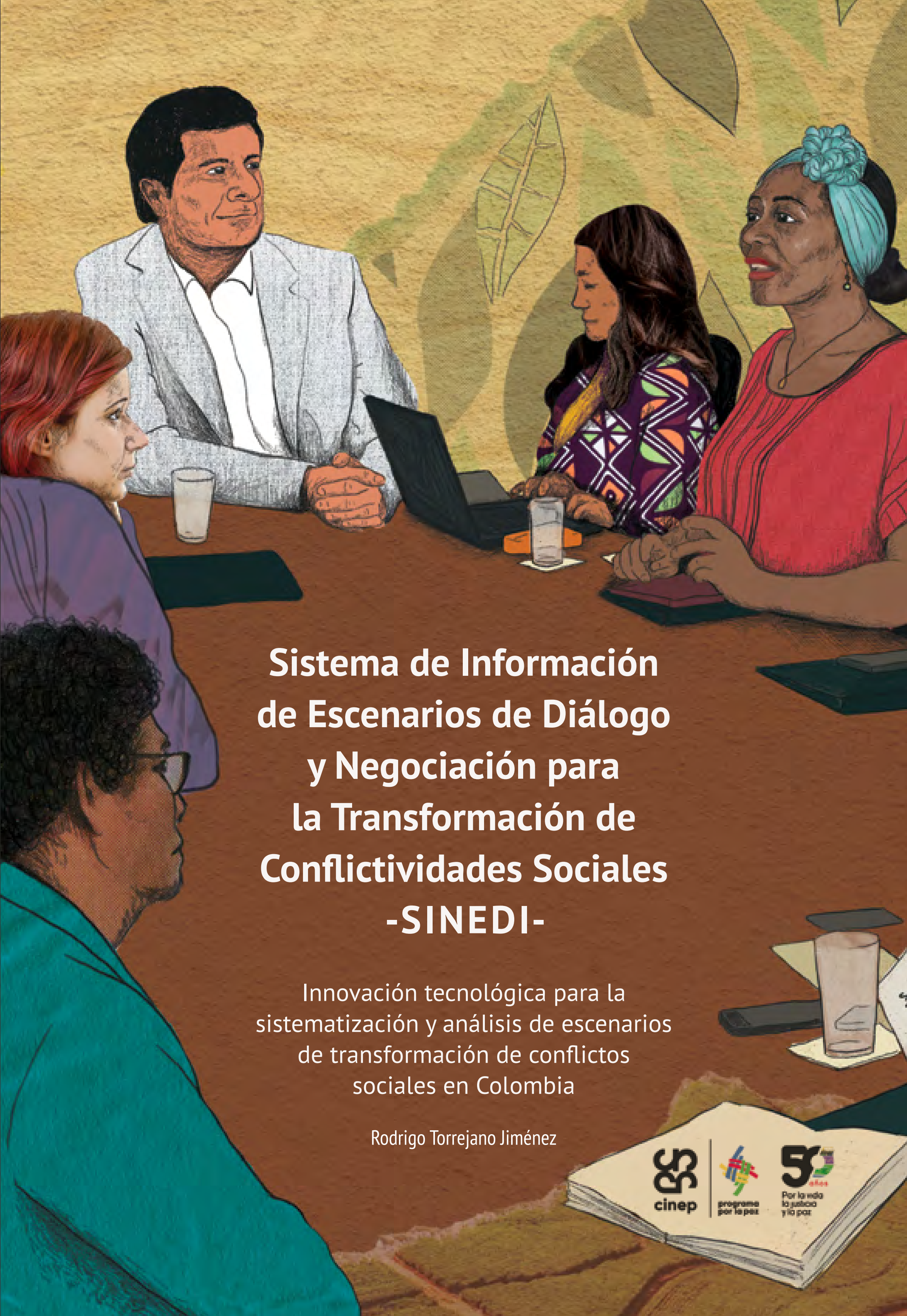


Sistema de Información de Escenarios de Diálogo y Negociación para la Transformación de Conflictividades Sociales -SINEDI-

Innovación tecnológica para la sistematización y análisis de escenarios de transformación de conflictos sociales en Colombia

Rodrigo Torrejano Jiménez

cinep
programa por la paz
50 años
Por la vida la justicia y la paz



Sistema de Información de Escenarios de Diálogo y Negociación para la Transformación de Conflictividades Sociales -SINEDI-

Innovación tecnológica para la sistematización
y análisis de escenarios de transformación
de conflictos sociales en Colombia

Rodrigo Torrejano Jiménez
(autor)

Rodrigo Ante, Pamela Bautista y Diego Bulla
(editores)







Sistema de Información de Escenarios de Diálogo y Negociación para la Transformación de Conflictividades Sociales -Sinedi-
Innovación tecnológica para la sistematización y análisis de escenarios de transformación de conflictos sociales en Colombia

Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la paz (Cinep/PPP)

Con el apoyo de
Embajada de Suiza en Colombia
swisspeace

Directora general
Martha Lucía Márquez

Subdirector de Programas
Juan Pablo Guerrero Home

Coordinador del Programa Conflicto, Estado y Paz
Víctor Barrera

Coordinador Línea Construcción del Estado y Paz Territorial
José Darío Rodríguez, S.J.

Coordinador del Proyecto "Fortalecimiento y acompañamiento a la mediación en Colombia"
Rodrigo Ante Meneses

Autor
Rodrigo Torrejano Jiménez

Editores
Rodrigo Ante Meneses
Pamela Bautista
Diego Bulla

Asistente de investigación
Valeria Zapata

Coordinación editorial
Edwin Parada Rodríguez

Corrección de estilo
Azucena Martínez

Diseño y diagramación
Silvia Trujillo Jaramillo

Impresión
DGP Editores S.A.S.

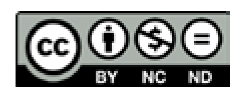
Cinep/Programa por la Paz
Carrera 5 n.º 33B-02
PBX: (+57 1) 2456181
Bogotá, D. C., Colombia
www.cinep.org.co

CinepProgramaporlaPaz
Cinep_ppp
Cinep_ppp
Cinepppp
Cinep/Programa por la Paz
@cinep_ppp

Primera edición, diciembre de 2022
Bogotá, D. C., Colombia

ISBN: 978-958-644-341-8

Impreso en Colombia /
Printed in Colombia



Contenido



Introducción

El Sistema de Información de Escenarios de Diálogo y Negociación (SINEDI), del Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep/PPP)[1], es un instrumento de identificación, clasificación, sistematización y procesamiento de información sobre iniciativas nacionales y/o regionales que tienen lugar en Colombia, en las que interactúan múltiples actores sociales con el objetivo de transformar conflictos, percepciones o alcanzar acuerdos sobre temas fundamentales. El marco temporal aplicado es el periodo de tiempo que va desde el inicio de las negociaciones que derivaron en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (acuerdo de paz), firmado entre el Estado colombiano y las FARC-EP, hasta la actualidad (2012-2022).

Este instrumento es el resultado de las acciones y procesos dirigidos a la identificación y fortalecimiento de las capacidades de diálogo, negociación y mediación (DNM) de múltiples actores locales, regionales y nacionales en escenarios de transformación no violenta y sostenible de conflictividades sociales, en el marco del proyecto "Fortalecimiento y acompañamiento de procesos de transformación no violenta de conflictos sociales: el diálogo, la negociación y la mediación en Colombia", desarrollado con el apoyo de la Embajada de Suiza en Colombia y el Instituto Suizo para la Paz SWISSPEACE, desde el año 2018. La virtualización de esta herramienta se da gracias al aporte del Programa de Apoyo a la Consolidación de la Paz en Colombia (ProPaz II) GOPA-CISP-IDEABORN.

1 Enlace para consultar el SINEDI: https://sinedi.cinep.org.co/

Como contribución principal de esta estrategia se ha consolidado un sistema de información de procesos de diálogo o negociación en escenarios con presencia de conflictividades sociales, que se presenta como una herramienta para facilitar la producción de análisis y materiales de divulgación que formulen recomendaciones a quienes participan en este tipo de espacios pero que, además, visibilicen el uso de prácticas no violentas en contextos de interés social y político. Esta contribución general de la iniciativa constituye un elemento novedoso para el país.

Para garantizar el cumplimiento de este objetivo se desarrollaron cuatro componentes estratégicos: a) arquitectura del SINEDI; b) definición de criterios metodológicos; c) formulación de indicadores de clasificación; y d) caracterización de iniciativas. Cada uno de ellos permitió la identificación, alistamiento de datos, procesamiento y análisis de información relacionada con los antecedentes, los desarrollos y prospecciones de cada espacio de diálogo o negociación, tal como se describe a continuación:

a) El SINEDI

La base de datos para la identificación, registro y procesamiento de información sobre espacios de DNM es un instrumento multidimensional que permite el relacionamiento de datos sobre escenarios, procesos y estrategias adelantadas en las distintas regiones de Colombia para transformar conflictividades sociales.

Inicialmente, era una matriz de captura de datos compuesta por ***cuatro ejes temáticos: geolocalización, caracterización del espacio, acuerdos y actores***. La información era procesada en un esquema bidimensional de 38 categorías para el análisis y procesamiento de los casos de DNM. En esta versión, el instrumento no permitía el relacionamiento multidimensional de la información y carecía de parámetros suficientes de unificación que facilitaran la inclusión de nuevos registros.

Actualmente el SINEDI logra procesar información en cuatro ejes de análisis sobre un modelo de datos unificado que, a través de un código

identificador, ***asocia información espacial, temporal, de caracterización, de alcance y de objetivos por cada uno de los espacios procesados***. La visualización de datos básicos para la identificación y presentación de cada caso, es posible gracias a los múltiples relacionamientos de las variables procesadas en el instrumento.

b) La arquitectura del SINEDI

El SINEDI es el resultado de la conexión de un instrumento de ponderación para la clasificación de espacios de diálogo y negociación; una maqueta de datos con información general; cuatro tablas correspondientes a los cuatro ejes de análisis, que están interconectadas con un código de referencia; y un esquema de relacionamiento para el procesamiento de datos a través del cruce de variables en una tabla dinámica.

Para asegurar que el proceso de diligenciamiento de información pueda ser permanente y de cobertura nacional, se definió la virtualización del instrumento. A través de un formulario en línea que alimenta la matriz de registro, se agregan datos a la maqueta o tabla principal, y se automatizan y codifican los datos que se envían a las cuatro tablas nombradas (localización, actores, caracterización y esquema) para el procesamiento de la tabla dinámica de relaciones, como se presenta en la figura 1.

La base y el instrumento de clasificación de procesos de diálogo y/o negociación están conformados por un total de ***56 variables que dan cuenta de información espacial, temporal, de caracterización, de organización metodológica, de actores y de alcance u objetivos por cada uno de los espacios***. A través del diligenciamiento de información de la tabla principal, se garantiza la alimentación de datos a las cuatro tablas suplementarias o temáticas.

En cuanto al procesamiento de información, el equipo de mediación del Cinep/PPP definió una serie de cruces de variables que permiten asociar las categorías generales para posibilitar la producción automática de reportes que faciliten la elaboración de informes.

Figura 1. Esquema Base de Datos DNM

Fuente: Cinep/PPP y Torrejano Jiménez, 2022.

c) Criterios metodológicos

El desarrollo metodológico del instrumento comprende el diálogo y la negociación como procesos que pueden estar o no asociados con la existencia de conflictividades sociales y están estrechamente ligados al tipo de relaciones entre actores, sus antecedentes de constitución y su finalidad. En este contexto la mediación aparece como un proceso ligado a la participación de terceros reconocidos y amparados en la legitimidad de los involucrados.

Las **tipologías de diálogo** establecidas son: **convivencia y reconciliación comunitaria, planeación social estratégica, acuerdos programáticos, diálogos humanitarios y diálogos transicionales**. Se diseñaron con el objetivo de caracterizar los procesos que se han conformado en relación con la existencia de un conflicto que pueda enmarcarse en alguna de estas condiciones. En lo que respecta a las **negociaciones se establecen dos tipos de espacios: los que están relacionados con pliegos o agendas de movilización social y los establecidos por fuero institucional o judicial en el marco de las funciones de una entidad estatal del nivel regional o nacional.**

Aunque la existencia de conflictividades no es una condición imperativa para la constitución y desarrollo de escenarios de diálogo y negociación, la arquitectura del SINEDI incluye una serie de categorías generales para la identificación y clasificación de conflictos y su asociación con los escenarios sistematizados: **desarrollo económico, ordenamiento territorial, convivencia comunitaria y gobernanza territorial, movilización social y violación a los derechos humanos (DD. HH.), pliegos, compromisos e incumplimientos, e implementación del acuerdo de paz.**

Por el carácter constitutivo de los espacios de diálogo o negociación se ha hecho énfasis en la localización de los procesos. En este sentido, se han establecido relaciones espaciales entre municipios, departamentos y regiones sociodemográficas para la geolocalización de los casos. En cuanto a la identificación de los alcances territoriales de los escenarios de diálogo o negociación se optó por la inclusión de tres escalas: local, regional y nacional.

En cuanto a la identificación de los actores, el SINEDI permite relacionar uno a uno a los involucrados en cada proceso, especificando su tipo de vinculación y el sector social al que representan. Esto ha permitido la elaboración de un directorio de instituciones, de organizaciones sociales, de víctimas, de comunidades campesinas y étnicas, y un sin número más de escenarios multisectoriales que, a nivel regional o nacional, interactúan en la búsqueda de estrategias que permitan la transformación de conflictividades sociales.

Por último, se contempla la caracterización metodológica de cada uno de los procesos de diálogo o negociación registrados, a través de la identificación del tipo de organización de **los espacios —mesas, asambleas, secretarías técnicas, etc.—, las agendas de discusión, los acuerdos alcanzados y el estado en el que se encuentran los escenarios caracterizados.**

d) Instrumento de clasificación

El componente de clasificación de procesos es el instrumento subsidiario de la base de datos. Procesa un total de 16 variables que indagan, a través de preguntas de dos opciones con única respuesta, sobre la existencia de condiciones como **agendas, tiempos, participantes, esquemas, normatividad y contexto.** La cuantificación del total de respuestas permite clasificar el espacio en una de las dos categorías definidas: diálogo o negociación.

En este caso no se apela a la subjetividad de los y las participantes de los procesos de diálogo o negociación ni del actor que registre el caso en la base de datos, sino que se da prioridad al análisis de las variables establecidas por el equipo de trabajo del Cinep/PPP.

e) Caracterización de iniciativas

La selección y caracterización a profundidad de los casos de diálogo y/o negociación con presencial territorial o nacional se hace con énfasis en la trascendencia social y la relevancia territorial de las iniciativas, así como por sus prácticas innovadoras, por la existencia de factores de persistencia de conflictividades sociales y por las estrategias o acciones de acompañamiento, mediación o investigación del Cinep/PPP.

Desde esta perspectiva se han seleccionado un total de siete iniciativas de diálogo o negociación con presencia territorial en los departamentos de Arauca, Boyacá, Antioquia, Valle del Cauca, Guaviare, Caquetá y Meta. Estos espacios dan cuenta de tres escenarios de

conflictividad: ordenamiento territorial y desarrollo, convivencia y gobernanza comunitaria, y movilización social y protesta pública.

Para cada una de las iniciativas se realizaron entrevistas con quienes, desde distintos lugares, han estado vinculados a estos escenarios de diálogo o negociación. En ellas compartieron sus experiencias en cuanto a los contextos en los que surgieron estas propuestas, aprendizajes sobre sus desarrollos y recomendaciones para otros procesos o contextos nacionales. Este proceso permitió que el Cinep/PPP y la consultoría responsable del SINEDI presentaran los alcances del SINEDI haciendo énfasis en sus usos para la identificación y caracterización de escenarios de transformación no violenta de conflictividades en distintas regiones del país.

Cada uno de los eslabones de la cadena analítica que sustenta el SINEDI ha permitido realizar un trabajo completo de construcción de información a través del alistamiento de datos, el procesamiento y análisis de información relacionada, así como de presentación de sus posibles usos a quienes, en distintos lugares del país, han estado inmersos en escenarios que buscan la transformación no violenta de conflictividades sociales.

Esta publicación está estructurada en dos partes: la primera, un balance cuantitativo de los resultados parciales[2] del SINEDI y, la segunda, la caracterización a profundidad de las iniciativas de diálogo y negociación, y la presentación de información cualitativa sobre las experiencias seleccionadas por su trascendencia o relevancia social y territorial. Estas dos partes recogen los principales resultados de la consultoría realizada por el investigador Rodrigo Torrejano Jiménez entre abril y septiembre de 2022.

2 Este procesamiento de información tiene fecha de corte 1 de septiembre de 2022, y se plantea como resultados parciales porque se espera que la Base de Datos DNM siga produciendo información de forma permanente a través de la administración del Cinep/PPP y su equipo de mediación.







PARTE I

Balance cuantitativo

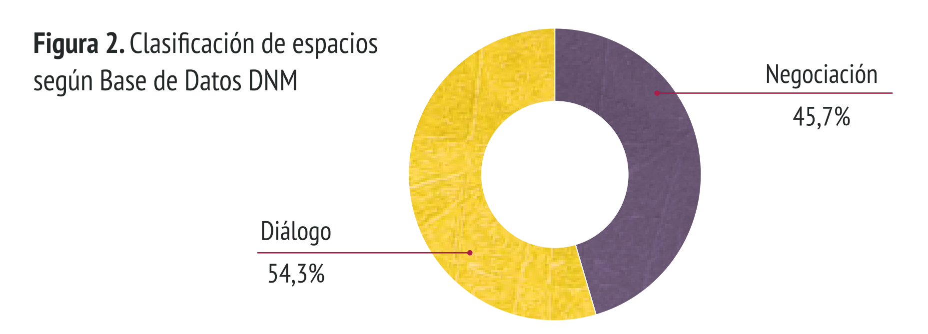
El balance de la información cuantitativa producida por el SINEDI permite visibilizar los resultados y alcances del instrumento en un panorama general de información. En este caso, el procesamiento de datos se hizo sobre los casos diligenciados y recodificados entre abril y septiembre de 2022, los cuales ascienden a un total de 129 procesos identificados, registrados, clasificados y caracterizados a través de las tablas 1WS-4 que conforman la Base de Datos DNM.

El procesamiento de la información se hizo sobre el total del universo de casos identificados y procesados por el Cinep/PPP y presenta un panorama general de los principales hallazgos. En cuanto al registro de iniciativas y escenarios de diálogo y negociación a nivel regional o nacional en el país, el cruce de variables permite visibilizar la asociación entre conflictividades, tipo de espacios, temporalidades y los lugares donde ocurren.

En general, el Cinep/PPP y la consultoría han logrado identificar la existencia de un ejercicio permanente de desarrollo de procesos de transformación no violenta de conflictividades sociales a partir del diálogo o la negociación, por parte de organizaciones sociales y liderazgos comunitarios y políticos, dispuestos a encontrar o construir escenarios no violentos para el tratamiento de conflictividades en aras de encontrar caminos para la paz y la vida digna en los territorios.

En cuanto al hallazgo principal y al dato general que permitirá situar el análisis que se presenta en esta sección, la Base de Datos DNM registra que el 54,3% de los casos sistematizados hacen referencia a espacios de diálogo y el 45,7% restante son escenarios de negociación entre el Estado y distintas organizaciones sociales, comunitarias, sindicales o étnicas.

Figura 2. Clasificación de espacios según Base de Datos DNM



Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

La calificación y agrupación de los casos registrados es posible gracias al procesamiento de las variables incluidas en el instrumento de clasificación de información y al resultado de la ponderación de las respuestas procesadas, tal como se presenta a continuación.

1.1 Instrumento de clasificación

El instrumento de clasificación de espacios de diálogo y negociación está conformado por un total de 16 variables que procesan información sobre cuatro categorías generales: **estructura organizativa, antecedentes, intencionalidad y actores**. En este apartado se presenta la información segmentada respecto a la distribución general de casos.

Estructura organizativa

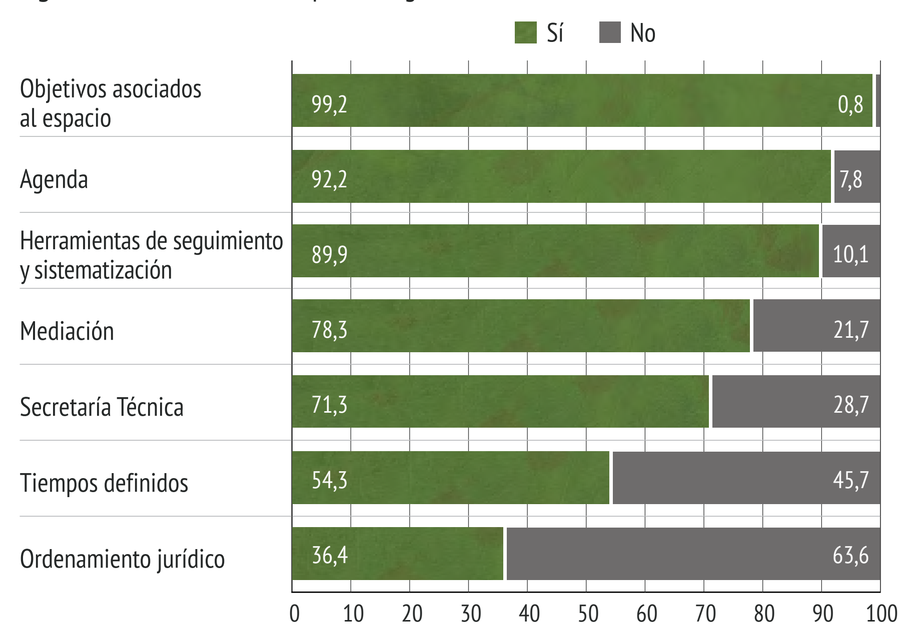
De acuerdo con el procesamiento de las variables *mediación, tiempos definidos, ordenamiento jurídico, secretaría técnica, objetivos asociados al espacio y herramientas de seguimiento y sistematización*, en promedio el 70,1% de los espacios registrados en la Base de Datos DNM cuentan con una estructura organizativa que hace uso de herramientas y medidas de

organización de la información y de seguimiento de avances de los acuerdos o resultados alcanzados.

Segmentando las subcategorías de la categoría general, se encuentra que el 89,9% de los espacios de diálogo o negociación cuentan con herramientas de seguimiento y sistematización de información. Es decir, preparan dispositivos como actas o relatorías y establecen mecanismos para el cumplimiento de responsabilidades. Este dato tiene relación con la existencia de una agenda temática para el desarrollo de las conversaciones, característica que es compartida por el 92,2% de los casos.

Por otro lado, tan solo el 71,3% de los casos cuenta con una secretaría técnica encargada de proporcionar la infraestructura logística, técnica y humana requerida para el funcionamiento del espacio (MINTIC, s.f.) y el 28,7% restante no contempla esta instancia de organización en el desarrollo del proceso.

Figura 3. Estructura de los espacios según el instrumento de clasificación



Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

En cuanto a la intencionalidad y los alcances de los espacios de diálogo o negociación, el 99,2% de los procesos cuentan, establecen o realizan sus acciones con base en un objetivo específico y común, por lo que se puede establecer que existe un acuerdo previo sobre lo que se espera alcanzar con el desarrollo del escenario convocado.

Al respecto es importante precisar que en el instrumento de clasificación no hay forma de determinar si existieron o no cambios alrededor del objetivo del espacio durante su desarrollo, por lo que esta información debe complementarse con el esquema completo de la Base de Datos DNM y dársele un alcance de generalidad.

Sobre los tiempos de desarrollo de los diálogos o negociaciones, la distribución de datos se acerca a la paridad y permite afirmar que el 54,3% de los procesos tienen tiempos definidos y claros para sus discusiones o compromisos, mientras que el 45,7% restante no contempla esto como parte de la organización de sus espacios.

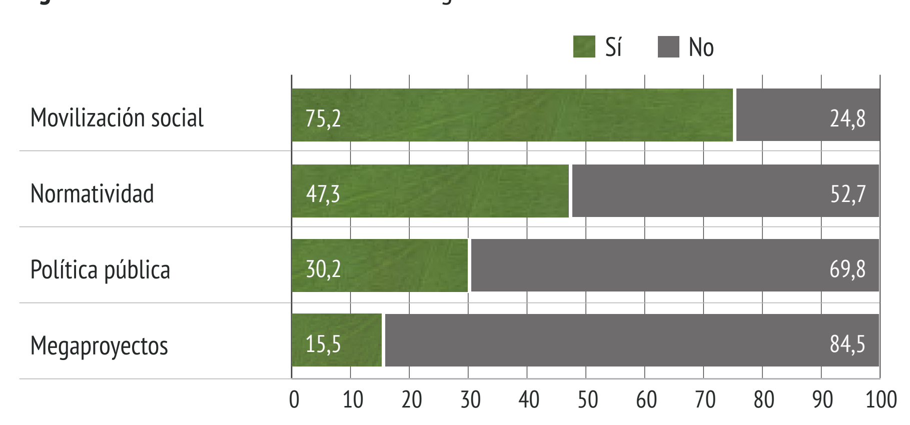
En cuanto al ordenamiento jurídico que sustenta la creación, organización o desarrollo de los procesos, tan solo el 36,4% de los casos sistematizados cuenta con una norma, resolución o ley que reglamente su constitución o funcionamiento. El 63,6% restante no cuenta con esta condición. Los espacios que se dan a partir de un ordenamiento son aquellos surgidos en el marco del accionar de instituciones públicas como parte de la implementación de su mandato. Un ejemplo de esto son los espacios de diálogo de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Comisión de la Verdad).

Un dato que llama la atención sobre la estructura organizativa de los diálogos y las negociaciones registradas tiene relación con que el 78,3% de los espacios establece la necesidad de contar con una estrategia de mediación para el desarrollo de sus actividades. Al respecto vale decir que, aunque concretamente no ocurra, se contempla como parte esencial de la construcción de acuerdos para la transformación de conflictividades a través del diálogo o la negociación.

Antecedentes

El carácter y la intencionalidad de cada uno de los procesos tiene relación estrecha con los antecedentes de constitución. En este sentido, el instrumento de clasificación de procesos de diálogo o negociación establece que el 75,2% de los espacios para la transformación no violenta de conflictividades son el resultado de escenarios de movilización social[3]; el 47,3% es producto de una designación normativa, jurídica o institucional; el 15,5% tiene relación con la ejecución o proyección de un megaproyecto de infraestructura; y el 30,2% está relacionado con la implementación de una política pública, como se ve en la figura 4.

Figura 4. Antecedentes de constitución según instrumento de clasificación



Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

La relación establecida entre los antecedentes de constitución de cada uno de los espacios y los motivos para su conformación permite establecer que,

3 Desde la perspectiva de la Base de Datos DNM, se entiende que los escenarios de movilización social pueden transitar a distintas instancias institucionales con características de normatividad.

en el universo de los casos incluidos en la Base de Datos DNM, la movilización social es más efectiva que la normatividad o la política pública a la hora de buscar alternativas para la transformación de conflictividades sociales, aunque existen procesos en los que la movilización impulsa la creación normativa de espacios. Es decir, comparadas con las iniciativas del Estado, las comunidades y sus ejercicios de expresión colectiva para exigir o buscar el establecimiento de acuerdos son más efectivas a la hora de establecer escenarios de diálogo o negociación.

Intencionalidad

En cuanto a la intencionalidad de los espacios de diálogo o negociación, el instrumento de clasificación establece dos categorías: la transformación de relaciones o percepciones de los actores y el establecimiento de acuerdos. Para el caso de la cuantificación, los datos no son excluyentes y pueden ser comprendidos en el contexto de un mismo proceso, lo que cobra sentido si se reconoce que se dialoga o se negocia en busca de múltiples objetivos.

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que el 94,6% de los procesos de diálogo o negociación se establecen en función de la concreción de acuerdos para la transformación de una conflictividad y que, en el caso de la transformación de relaciones o percepciones, condición esencial del diálogo, el 63,6% de los espacios lo establece como una prioridad. Esto se puede apreciar en la figura 5.

El comportamiento de los datos permite afirmar que la transformación de las percepciones entre los actores es un elemento fundamental para el establecimiento de acuerdos. Uno de los ejemplos más significativos de esta premisa puede rastrearse en los procesos de negociación derivados de la movilización en el marco del Paro Nacional de 2021, en donde solamente se llegó al establecimiento de un acuerdo de reconocimiento mutuo en el momento en el que se construyeron confianzas y se transformaron percepciones sobre el otro.

Figura 5. Intencionalidad de los espacios de diálogo o negociación según el instrumento de clasificación

Sí No

Acuerdos 94,6 5,4

Transformación de relaciones o percepciones 63,6 36,4

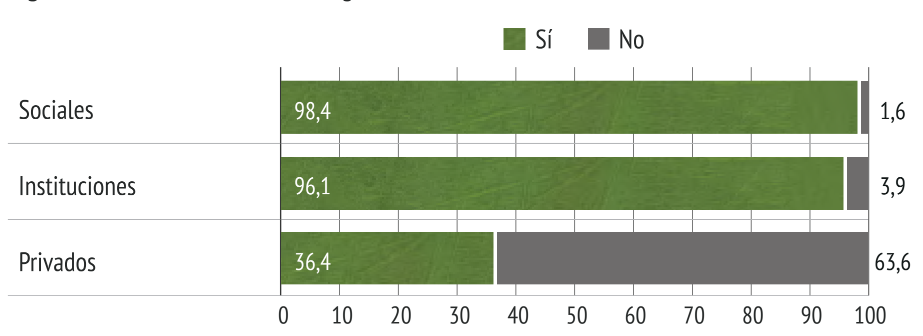
0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100

Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

Actores

En lo que tiene relación con el tipo de actores involucrados en los procesos registrados en el marco de la sistematización de información, se encuentra que, en esencia, los espacios son propiciados, convocados o desarrollados por la interacción entre actores sociales e institucionales. De ahí que el 98,4% de los casos cuente con la participación de la sociedad civil y el 96,1% de autoridades gubernamentales o instancias públicas.

Figura 6. Actores involucrados según instrumento de clasificación



Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

Para el caso de los actores privados el porcentaje de participación es, solamente, del 36,4%. Esto puede ser entendido como una tendencia a mantenerse al margen de la búsqueda de oportunidades para la transformación dialogada o negociada de los conflictos que se viven a lo largo del país y sus regiones.

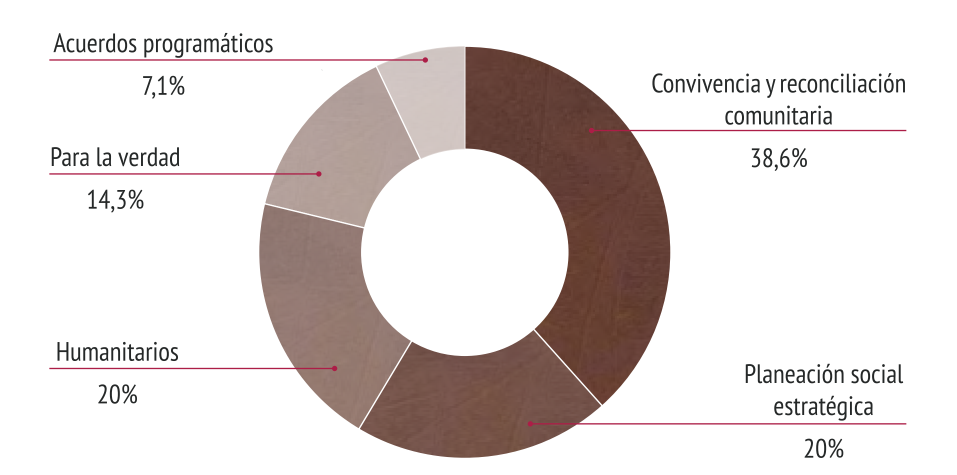
1.2 Espacios y subcategorías de diálogo y/o negociación

Del 100% de casos y procesos registrados, el 45,7% hace referencia a escenarios de negociación entre distintos actores y con presencia de entidades estatales, mientras que el 54,3% restante son procesos de diálogo multiactor (ver figura 2).

En lo relacionado con las subcategorías de diálogo que establecen el conjunto temático en el que se desarrolla cada espacio, el instrumento precisa que el 38,6% de los diálogos están relacionados con la *convivencia y reconciliación comunitaria*[4]. Los procesos incluidos bajo esta subcategoría hacen referencia al encuentro entre actores sociales que, a través del diálogo, resuelven conflictos de usos del suelo o establecen manuales de convivencia como, por ejemplo, el *Diálogo de comunidades campesinas e indígenas de Florida-Valle del Cauca, para la convivencia y la defensa del territorio*, registrado en el SINEDI.

4 De acuerdo con el marco conceptual de la Base de Datos DNM (Cinep/PPP y Torrejano Jiménez, 2022), la subcategoría *convivencia y reconciliación comunitaria* se refiere a aquellos espacios que se han establecido para garantizar acercamientos, consensos y encuentros entre actores sociales, principalmente rurales, para alcanzar un fin común asociado a la convivencia, permanencia o proyección territorial.

Figura 7. Subcategorías procesos de diálogo y/o negociación



Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

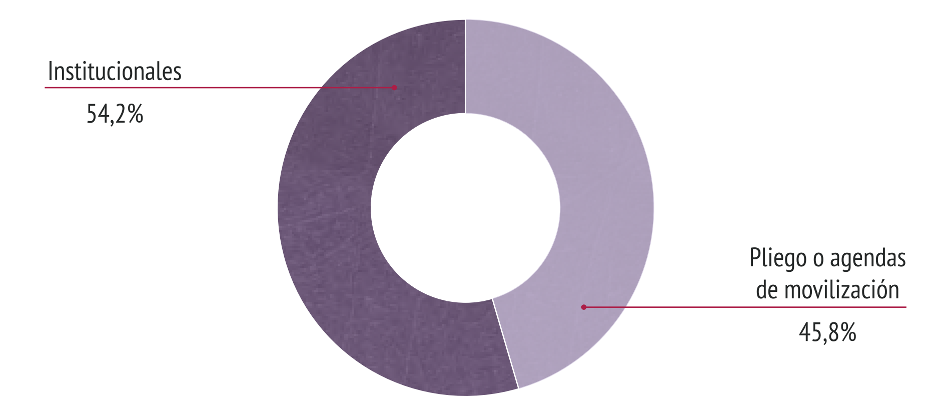
El 20% son escenarios donde se realizan o proyectan acciones para la planeación social estratégica, y se caracterizan por ser impulsados por distintos sectores de la sociedad civil que, de manera autónoma, pretenden avanzar en la construcción de agendas para el futuro. Con un mismo nivel de representatividad se ubican los espacios *humanitarios* que "ocurren en contextos de alta conflictividad social y armada y se caracterizan por estar orientados hacia la protección de los Derechos Humanos" (Cinep/PPP y Torrejano Jiménez, 2022, p. 22).

Los diálogos *para la verdad* son entendidos como escenarios para "la reconciliación y las garantías de no repetición en el contexto de la implementación de mecanismos de transaccionalidad hacia la paz" (Cinep/PPP y Torrejano Jiménez, 2022, p. 23). En el contexto más reciente se encuentran asociadas las iniciativas de diálogo que impulsó la Comisión de la Verdad. Estos procesos tienen un porcentaje de representatividad

del 14,3% en la Base de Datos DNM. En la segunda parte de este documento (caracterización de iniciativas de diálogo y negociación), se incluye, a profundidad, la descripción del acuerdo de voluntades entre actores sociales que habitan en la zona de tránsito de la comunidad Nukak, impulsado por la Comisión de la Verdad, como un ejemplo de los procesos relacionados con esta subcategoría.

En los espacios donde se destinan esfuerzos multiactor para la atención o cumplimiento de pliegos o agendas de movilización y acción colectiva, el instrumento establece que el 7,1% de los escenarios de diálogo tienen que ver con esta labor y están catalogados bajo la subcategoría *Acuerdos programáticos*. Estos espacios tienen relación con el 4,2% de los procesos *programáticos* que hacen referencia a la preparación de escenarios de exigencia ante el Estado. Los encuentros regionales en el Valle del Cauca para la construcción de la agenda de movilización de cara al Paro Nacional de 2021 pueden ser uno de los ejemplos más significativos de este tipo de escenarios.

Figura 8. Subcategorías procesos de negociación



Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

Por su parte, los espacios, procesos o escenarios de *negociación* registrados incluyen información sobre iniciativas que están asociadas a contextos de movilización o exigibilidad de derechos sociales, económicos y culturales, o a instancias impulsadas por el marco normativo de alguna institución.

En cuanto a la distribución de representaciones porcentuales de cada una de las variables, los valores tienden al equilibrio por tratarse de dos subcategorías que contienen información estrictamente distinta. Teniendo esto en cuenta, el 54,2% de los procesos de *negociación* surgen como efecto de la acción estatal y se han establecido como resultado de su trascendencia jurídica o social y, por ende, cuentan con un fallo judicial o una resolución institucional para su conformación (Cinep/PPP y Torrejano Jiménez, 2022).

El 45,8% restante está asociado a los escenarios de *negociación* que se han producido en el contexto o como resultado de acciones de movilización social. Por lo general, estos espacios tienen relación con aquellas instancias de diálogo cuya intencionalidad es la producción o el establecimiento de acuerdos programáticos.

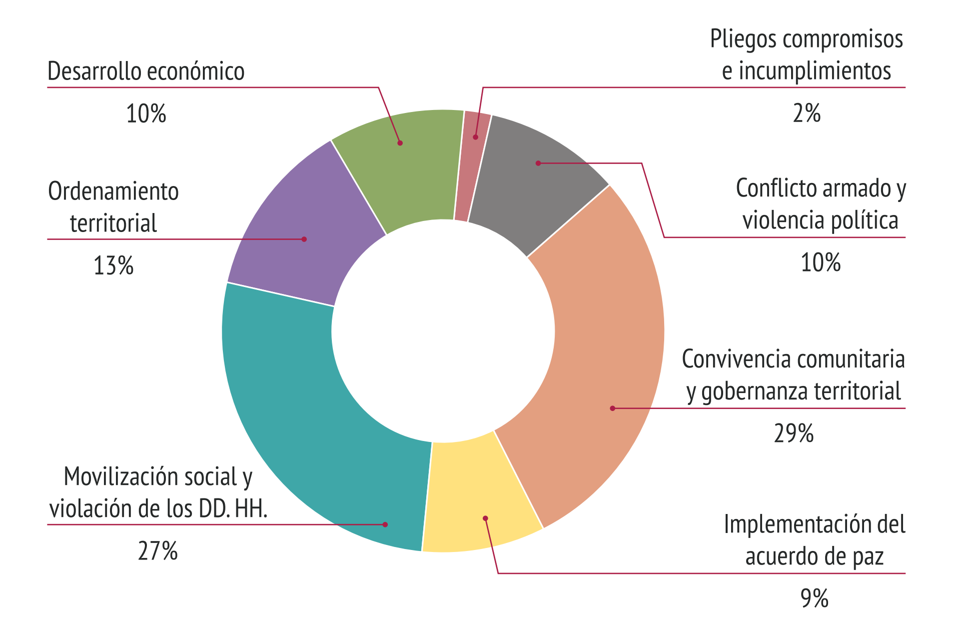
1.3 Conflictividades identificadas en el SINEDI

Sobre el total de casos incluidos, se tiene que el 29% de las iniciativas de diálogo o negociación tienen relación con procesos de convivencia comunitaria y gobernanza territorial, el 27% con contextos de movilización social y violación a los derechos humanos, el 13% con situaciones asociadas al ordenamiento territorial y el 10% con los conflictos asociados al desarrollo económico, al conflicto armado y la violencia política, como se puede apreciar en la figura 9.

Es importante resaltar que el comportamiento de los datos permite afirmar que, en su mayoría, las conflictividades sociales identificadas tienen relación con la implementación del modelo de desarrollo territorial

y nacional del país. Gobernanza territorial, desarrollo económico y ordenamiento territorial son las categorías de conflictividad que permiten comprender dicha situación.

Figura 9. Tipología de conflictividades registradas en la Base de Datos DNM.



Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

En cuanto a la interacción entre la tipología de conflictividades sociales y el tipo de espacio, la Base de Datos DNM permite afirmar que los espacios de negociación están pensados principalmente para atender los conflictos relacionados con la movilización social y la violación de los derechos humanos, así como para la atención de tensiones o exigencias asociadas al ordenamiento territorial, la convivencia comunitaria y la gobernanza territorial, como se aprecia en la figura 10.

En lo que tiene relación con las iniciativas de diálogo, la convivencia comunitaria y la gobernanza territorial son los dos escenarios donde más se presentan espacios para el entendimiento mutuo entre actores sociales diversos. En este caso, la convivencia y el diálogo están estrechamente ligados en el registro de la información.

El segundo tipo de conflictividades atendidas o asociadas a los procesos de diálogo están relacionadas con la movilización social y la violación de los derechos humanos. En este sentido, es importante reconocer que los procesos de diálogo en entornos de movilización se dan en dos sentidos: el primero, relacionado con la construcción de agendas y acuerdos para la acción colectiva; el segundo, con las fases exploratorias entre las organizaciones o procesos sociales y la institucionalidad.

Figura 10. Tipología de conflictividades por tipo de espacio

	Diálogo	Negociación
Convivencia comunitaria y gobernanza territorial	26	11
Movilización social y violación de los DD. HH.	13	21
Ordenamiento territorial	6	11
Desarrollo económico	5	8
Conflicto armado y violencia política	11	2
Implementación del acuerdo de paz	8	4
Pliegos, compromisos e inclumplimientos	1	2

Eje: 0, 10, 20, 30, 40

Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

1.4 Territorialización de procesos sistematizados en el SINEDI

Como se planteó en el apartado inicial, la territorialización de los procesos sistematizados a través de la Base de Datos DNM tiene dos alcances. El primero, la ubicación espacial de cada uno de los procesos sistematizados en municipios o departamentos; el segundo, ofrecer una mirada multiescalar a través de seis categorías: *subregional, local, municipal, departamental, nacional y regional* (ver tabla 1).

El alcance territorial de cada uno de los procesos tiene relación directa con las apropiaciones sociales o la capacidad de incidencia institucional. De esta manera, la Base de Datos DNM permite describir la escala de vinculación de cada uno de los procesos sistematizados y propone un diálogo entre figuras político-administrativas como municipios y departamentos, y escalas de carácter socioespacial como las regiones y subregiones. Esta mirada da cuenta de la complejidad territorial que se encuentra detrás de cada proceso registrado.



Tabla 1. Categorías de territorialización de los procesos

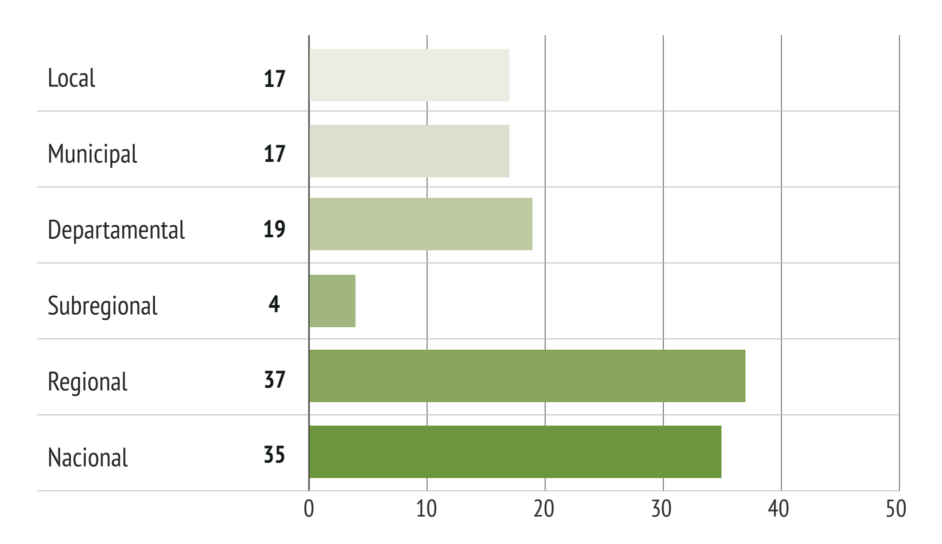
ESCALA	DESCRIPCIÓN
Local	Procesos que están vinculados a barrios, veredas o aquellos lugares que no están delimitados político-administrativamente, pero que se encuentran al interior de un municipio o ciudad.
Municipal	Procesos que tienen impacto directo en una unidad político-administrativa relacionada con uno o varios municipios.
Departamental	Procesos que tienen vinculación e impacto en uno o varios departamentos.
Subregional	Los procesos con territorialización *subregional* hacen referencia a aquellos que tienen incidencia en subregiones como el Magdalena Medio, el Sarare, el Catatumbo o el Bajo Cauca, por ejemplo.
Regional	Procesos que impactan unidades territoriales concebidas por su interacción demográfica o territorial, léase aquellos que involucran varios departamentos que están conectados por límites administrativos.
Nacional	Procesos que tienen vinculación e impacto en más de dos regiones del territorio nacional o que se establecen con la intención de generar acuerdos generales sobre todo el país.

Fuente: elaboración propia con base en el Marco Conceptual Base de Datos DNM, 2022.

En cuanto al alcance y la cobertura territorial de los procesos sistematizados en la Base de Datos DNM sin ningún tipo de diferenciación temática, se encuentra que el 28,7% (37) tienen una proyección *regional* y en su alcance de discusión logran tener incidencia en ese espacio social. Este dato es seguido de cerca por el 27,1% (35) de aquellos que se plantean como un escenario nacional y cuentan con un nivel de participación que garantiza la cobertura global del territorio colombiano y la incidencia en las definiciones sobre una temática o un sector específico.

Con una diferencia porcentual menor a un punto, entre el 13,2% (17) y el 14% (19), se encuentran ubicados aquellos procesos de diálogo o negociación que tienen un alcance departamental, municipal o local. Estos se caracterizan por desarrollarse con la participación de gobiernos o autoridades locales y pretenden resolver asuntos cotidianos asociados a la convivencia territorial y a la transformación de conflictividades, en el contexto de proyectos o iniciativas focalizadas en un lugar o sobre una población específica.

Figura 11. Alcance territorial de los procesos de la Base de Datos DNM



Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

Bajo condiciones explicativas similares, aunque con una representación porcentual por debajo del 5% (4) se ubican aquellos procesos que tienen incidencia subregional y representan dinámicas de ocupación territorial que no están determinadas por un límite político-administrativo, como es el caso del Magdalena Medio o los Llanos del Yari. En estos procesos resalta el carácter vinculante de poblaciones étnicas o campesinas asociadas a sistemas de producción u ocupación específicos.

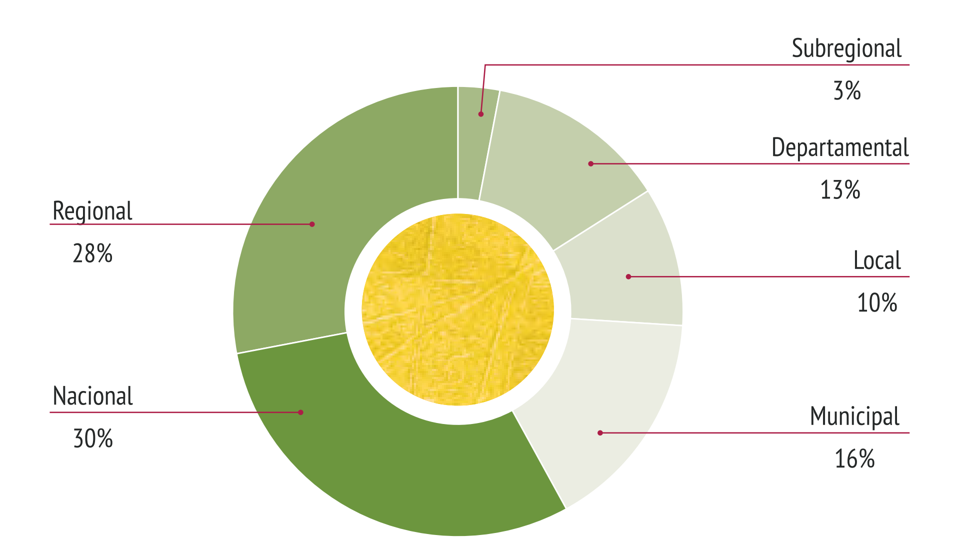
Espacios de diálogo

El alcance territorial de los espacios de diálogo de la Base de Datos DNM se caracteriza por tener incidencia a nivel nacional con un 30%, seguida de un 28% de las de cobertura regional. Aunque se revierte la tendencia general, la diferencia entre las dos escalas no se ubica por encima de los dos puntos y el comportamiento de los datos mantiene una misma dinámica, lo que quiere decir que la mayoría de los casos caracterizados como diálogos tienen incidencia nacional y regional.

En una escala menor, se tiene que el 16% de las iniciativas de diálogo se establecieron con el fin de tener incidencia municipal, el 13% departamental, el 10% local y tan solo el 3% logra llegar a instancias subregionales. De acuerdo con la distribución de porcentajes de la figura 12, se puede establecer que los procesos de diálogo identificados y registrados en el SINEDI se caracterizan por pretender un mayor alcance poblacional y territorial, lo que quiere decir que estas iniciativas pueden estar asociadas con intenciones vinculantes y democratizantes en cuanto a la participación de la población y los distintos actores que influyen en la dinámica más cercana a estos procesos.

En este sentido, las iniciativas, espacios y procesos de diálogo tienen una intención relacionada con la dinámica de acción sobre elementos puntuales del desarrollo territorial o un carácter vinculante en cuanto a la atención o transformación de conflictividades más cercanas a la población, como las relativas a la convivencia y las pretensiones territoriales.

Figura 12. Alcance territorial de los espacios de diálogo



Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

Procesos de negociación

En la cuantificación del alcance territorial de los procesos de *negociación* la tendencia del cálculo general se mantiene. Es decir, aquellas iniciativas que tienen un alcance regional o pretenden transformar situaciones puntuales ancladas a una región específica tienen el porcentaje más alto de representación con un 29%, seguido por aquellos que tienen una cobertura nacional con el 24% (ver figura 13).

Los procesos con alcance departamental o local tienen un mismo porcentaje de representación (17%), lo que permitiría plantear que existen relaciones estrechas entre ambos en términos de atención de conflictividades para su transformación. Quienes se encuentran para negociar lo hacen sobre la base de problemáticas o conflictos cercanos a su cotidianidad o su realidad, y quienes atienden desde la institucionalidad lo hacen

desde el lugar más próximo y con mayor capacidad de incidencia, esto es, los gobiernos departamentales.

Caso contrario ocurre en el contexto municipal, donde la institucionalidad local cuenta con poca capacidad de manejo o de incidencia sobre conflictos estructurales. En este sentido, la concurrencia entre autoridades territoriales se hace efectiva y, por ende, el porcentaje de escenarios de negociación con incidencia municipal no tiene tanta representación en el conteo general y se ubica en el penúltimo puesto del balance con un 10%.

Figura 13. Alcance territorial de los espacios de negociación

Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

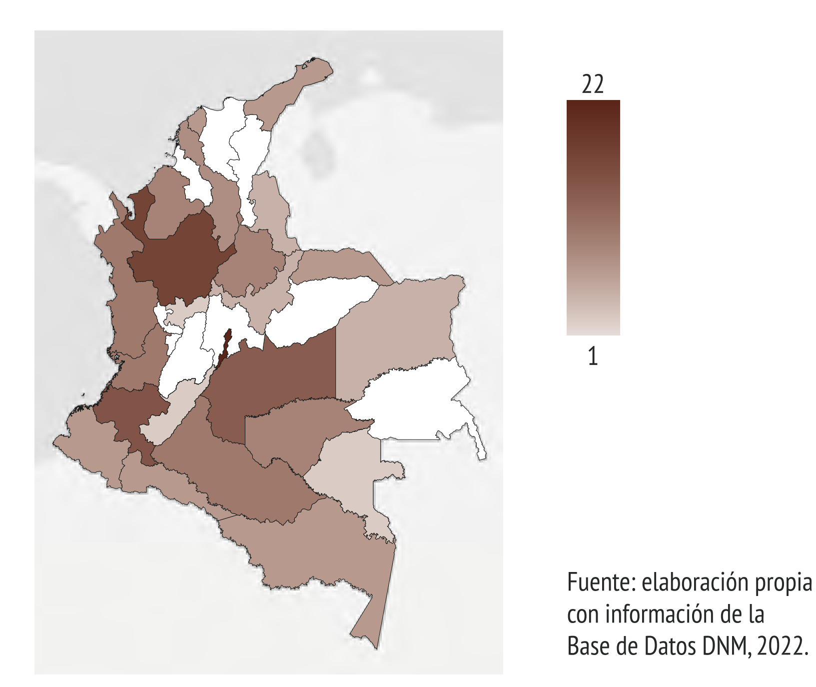
En condiciones similares a la territorialización de los escenarios de diálogo, los espacios de negociación que tienen un alcance subregional y que no dependen de límites político-administrativos tienen un porcentaje de representación del 3%.

Geolocalización del instrumento

En total son veinticuatro los departamentos de Colombia en los que se ha registrado información a través de la Base de Datos DNM. En los 129 procesos de diálogo o negociación registrados se cuantificaron 157 lugares, en razón de que el instrumento permite hacer dos asociaciones a departamentos distintos con el mismo registro. Del total, 28 tienen un alcance nacional y no están anclados a un territorio, municipio o departamento específico. Por consiguiente, el conteo de localizaciones de casos solamente incluye 129 menciones.

Con una cobertura nacional del 75%, el instrumento Base de Datos DNM integra información del 90% de los departamentos fronterizos y de parte de las áreas con mayores índices de productividad económica, como lo son las principales capitales del país.

Figura 14. Alcance territorial de los espacios de diálogo



Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

De acuerdo con la figura 14, la mayor concentración de los espacios de diálogo o negociación se encuentra en Bogotá D. C, Antioquia y Cauca, lugares que históricamente han sido epicentro de acciones masivas de movilización o donde existen factores asociados a la permanencia del conflicto social y armado.

En la segunda línea de menciones se encuentran los departamentos de Valle del Cauca, Meta, Caquetá y Chocó, zonas del país que son epicentro de la implementación de políticas de desarrollo económico o donde existen varios conflictos asociados a la tenencia de la tierra, el sistema de producción y la planeación territorial. Además, son territorios donde las extintas FARC-EP hicieron presencia y, actualmente, se desarrollan acciones relacionadas con la implementación del acuerdo de paz.

Los distintos equipos del Cinep/PPP se encuentran adelantando acciones de identificación de nuevos procesos de negociación o escenarios de diálogo en los departamentos faltantes, con el objetivo de que la Base de Datos DNM logre alcanzar la cobertura del 100% del territorio nacional. Sobre la cobertura municipal, se incluye información de 57 municipios del país y para el caso de Bogotá se han registrado casos de siete localidades.

1.5 Intencionalidad de espacios

La estructura del instrumento permite la caracterización de las acciones asociadas a los objetivos de cada uno de los procesos de diálogo o negociación registrados. Con base en los principios de la teoría fundamentada, se identificaron diez conceptos nodales utilizados de forma recurrente para la definición de las intenciones de cada espacio: *acordar, articular, promover, fortalecer, conversar, buscar, diseñar, garantizar, establecer* y *solucionar*. Estas son las palabras-concepto que, a partir del análisis de la información, se establecieron como nodos de la red conceptual.

La identificación de estas diez palabras-concepto permite la asociación de intencionalidad, estrategia y formas utilizadas para la transformación de conflictividades conectadas a las siete subcategorías de

conflictividad social definidas en la Base de Datos DNM. En la figura 15 se proyectan líneas de dispersión por cada conflicto y se marca el número de menciones por cada nodo.

Figura 15. Intencionalidad de espacios por subcategoría de conflictividad

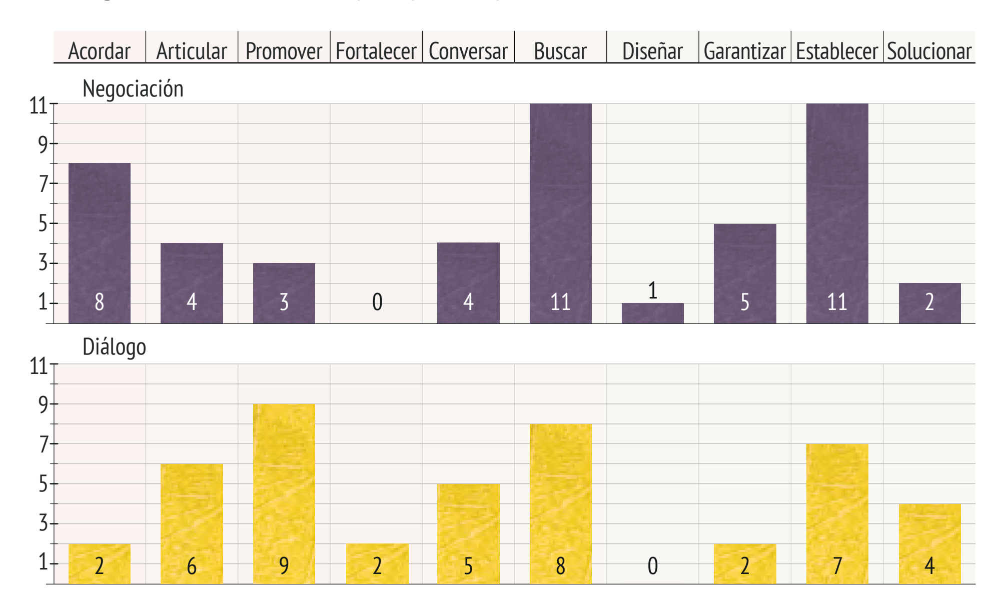


Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

Como ejemplo: de los procesos relacionados con conflictividades asociadas a la *convivencia comunitaria y gobernanza territorial*, dos pretenden o tienen la intencionalidad de *acordar*, cinco de *articular*, seis de *conversar* y siete de *buscar*. Esto quiere decir que los múltiples actores sociales o institucionales que se encuentran para dialogar o negociar elementos asociados a este tipo de conflictos aspiran a construir acuerdos, juntar acciones a través de la conversación o buscar alternativas o estrategias para transformar un estado conflictivo de cosas. Este mismo análisis puede hacerse para las seis líneas restantes.

En lo que tiene relación con las intencionalidades manifiestas a través de los objetivos y el tipo de espacio, la figura 16 permite establecer que, en mayor medida, los escenarios de negociación pretenden *buscar*, *establecer* y *acordar* acciones para la transformación concreta de conflictividades o temáticas asociadas a las tensiones sociales que preceden cada proceso. Cada una de estas intenciones coincide con la naturaleza de estos espacios.

Figura 16. Intencionalidad por tipo de espacio



Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

Para el caso de los escenarios de diálogo, las principales acciones relacionadas con la intencionalidad de los espacios son: *promover*, *buscar* y *establecer*. Las palabras-concepto *buscar* y *establecer* coinciden con el conteo de la intencionalidad de las negociaciones, lo que puede ser explicado a través de la forma como se conciben globalmente este tipo de estrategias para la transformación de conflictividades. En lo relacionado con la palabra-concepto *promover*, se establece el carácter del diálogo como escenario no vinculante en la toma de acciones o de decisiones de los actores involucrados, caso contrario al de la *negociación*, lo que puede tener relación directa con la institucionalización o no de estas estrategias.

La identificación de las intencionalidades asociadas al desarrollo de cada espacio permite profundizar en los análisis sobre los alcances esperados por los actores involucrados y relacionados a través del diálogo o la negociación. Desde la perspectiva de la *mediación*, conocer estas visiones permite encaminar acciones para garantizar o encausar las expectativas de los involucrados con el desarrollo de este tipo de escenarios.

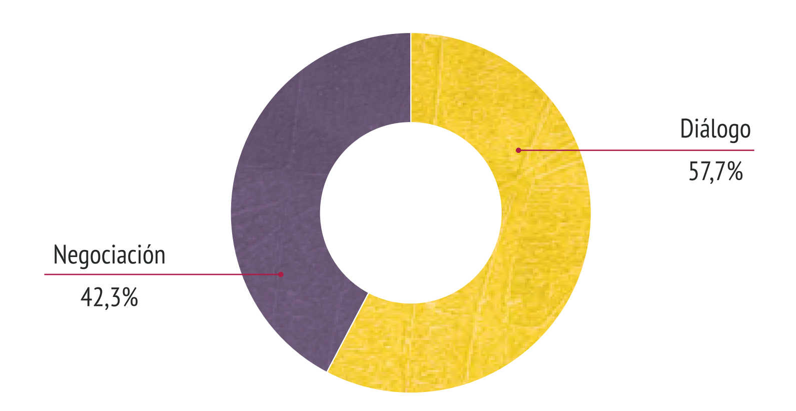
1.6 Actores

Como resultado de la sistematización, de los 129 casos se han inventariado un total de 1012 actores sociales, institucionales, multisectoriales, económicos, etc. El 57,7%, es decir, 584 de ellos están vinculados con espacios de diálogo y los 428 restantes (42,3%) a procesos de negociación, como se presenta en la figura 17.



La interacción en los espacios se da bajo siete posibles combinaciones entre cuatro tipos de actor: *social*, *en conflicto*, *institucional* y *privado*. La categoría *actor social* incluye la información sobre el amplio espectro de colectivos, grupos, sectores o individuos que tienen una vinculación con algún proceso de tipo social, comunitario o étnico. Aquellos que hacen referencia a *en conflicto*, son agrupaciones legales o ilegales que están involucradas en el conflicto armado.

Figura 17. Actores por tipo de espacio



Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

En el contexto de los espacios de diálogo, la combinación *actor institucional + actor social* ocupa el primer lugar con el 39% de los registros, seguida por el 30% que hace referencia a los escenarios donde se encuentran actores institucionales, privados y sociales, y el 20% de los diálogos que se desarrollan entre actores sociales (figura 18).

Los porcentajes restantes son distribuidos equitativamente entre las combinaciones faltantes y representan la forma en la cual los actores sociales, sin la intermediación de la institucionalidad, se encuentran para dialogar y encontrar escenarios o posibilidades de transformación de conflictividades en contextos específicos.

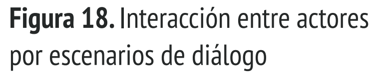
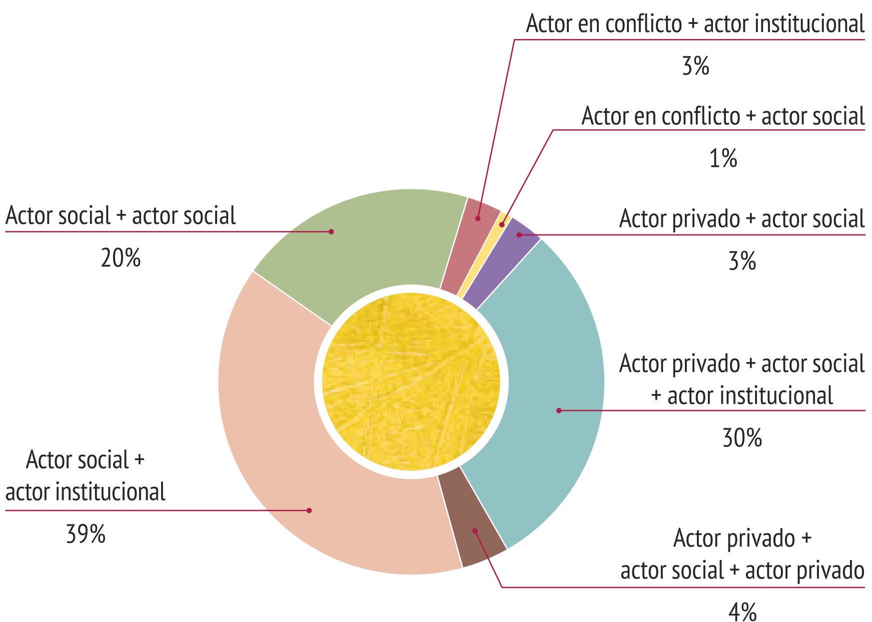


Figura 18. Interacción entre actores por escenarios de diálogo

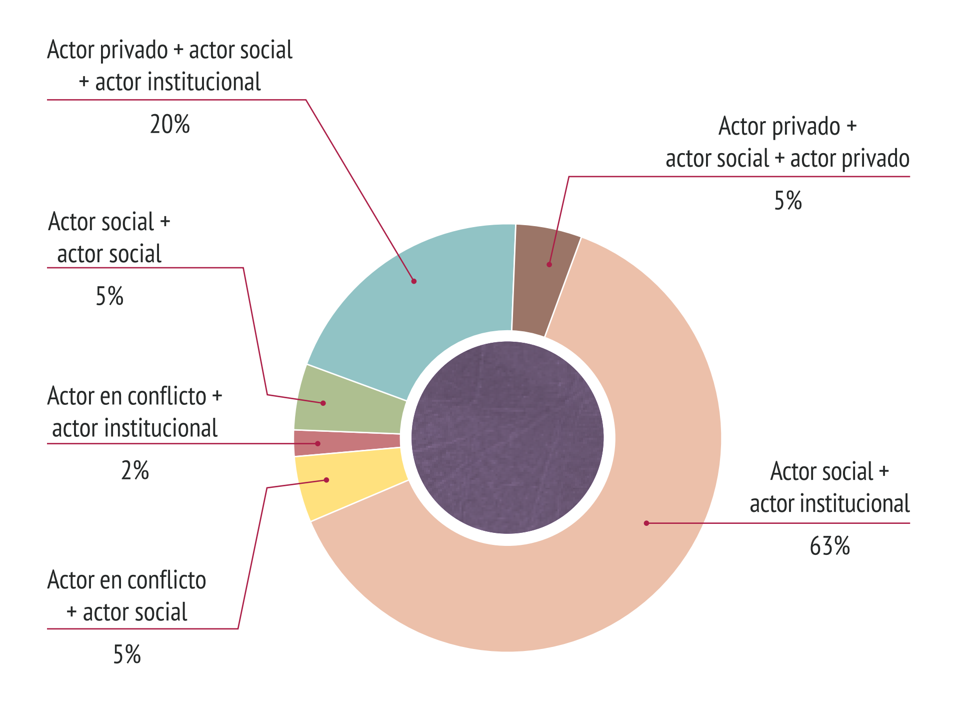


Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

Por su parte, los escenarios de negociación se caracterizan por tener en su desarrollo una participación permanente de actores institucionales, debido a que una de las características principales de las negociaciones es la interacción entre el Estado, sus instituciones públicas y los demás actores de la sociedad civil, ya sean privados o sociales.

De acuerdo con la figura 19, el 63% de los procesos de negociación son el resultado de la interacción entre actores sociales e institucionalidad. En el segundo puesto de la cuantificación se ubican aquellos espacios donde, además de los actores mencionados, se suman los privados, representados con el 20% de los datos. Los porcentajes de las combinaciones restantes se dividen equitativamente.

Figura 19. Interacción entre actores por escenarios de negociación



Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

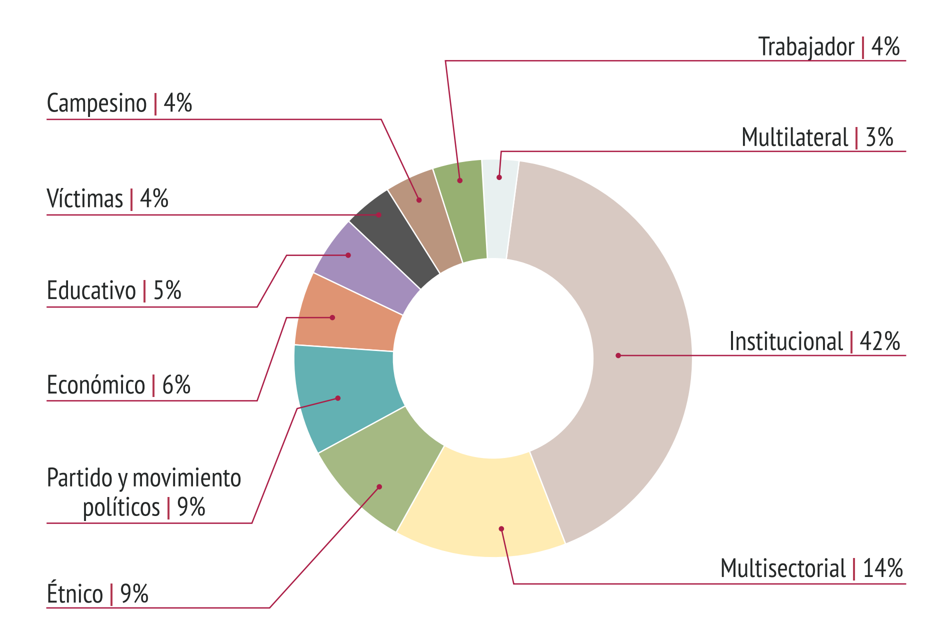
En lo relacionado con el sector social de los actores, el instrumento Base de Datos DNM contempla la existencia de 21 sectores: *actores en conflicto, campesino,* DD. HH., *diversidades, económico, educativo, étnico, firmantes de paz, indígena, institucional, juventudes, medios, mujeres y género, multisectorial, multilateral, partidos y movimientos sociales, población especial, religiosos, trabajador, urbano* y *víctimas*. De acuerdo con la arquitectura de asociación de datos por cada uno de los casos, un actor puede pertenecer o representar más de dos opciones, por lo que la sumatoria total puede superar el total de 129 procesos registrados.

Para fines de visualización de información, en la figura 20 se proyecta el conteo de los diez primeros sectores sociales con nivel de representación

porcentual más alto. El 42% de los actores están vinculados a la institucionalidad pública; el 14% a espacios multisectoriales, que son entendidos como escenarios donde confluyen diversos actores; el 9% pertenece a pueblos u organizaciones étnicas; y con el mismo porcentaje se ubican los partidos y movimientos políticos. Los porcentajes restantes incluyen actores de los sectores económico, educativo, víctimas, campesino, trabajador y multilateral.

El alto porcentaje de actores asociados a la institucionalidad puede ser explicado por la gran cantidad de información que se incluye en esta categoría y que hace referencia a autoridades locales, regionales, nacionales o, en general, a cualquier sector del gobierno: ambiental, económico, cultural, DD. HH., etc., por lo que es una agrupación de actores que representa un amplio y variado número de organizaciones, personas o entidades.

Figura 20. Top 10 sector social de pertenencia de actores



Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

En lo relacionado con los roles y los actores se debe tener en cuenta que la arquitectura del instrumento permite asociar un máximo de tres opciones por cada actor, por lo que la información presentada a continuación cuantifica datos por encima del inventario de actores y de espacios registrados en la Base de Datos DNM.

Para comprender el panorama de representación de esta información y poder situarla en el tipo de espacio, se propone una cuantificación que permita conocer cuántos actores del total del universo (1012) cumplen una o más funciones en los escenarios caracterizados. En este sentido, en la Base de Datos DNM se recoge información sobre la asociación rol/actor, con un total de 1334 menciones. De este universo, el 58,9% solamente cumple una función dentro del espacio de diálogo o negociación del que hace parte, el 17,2% tiene dos funciones asignadas o reconocidas y el 23,8% tres.

Ante este panorama se tiene que el rol con mayor representación porcentual es el de *participantes*, con un 65%, seguido por *convocante* con un 13%, y *facilitador* y *garante* con 8% cada uno. Las categorías *observador* (4%) y *mediador* (2%) se ubican en la escala más baja del balance.

Figura 21. Roles asociados a los actores

Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.



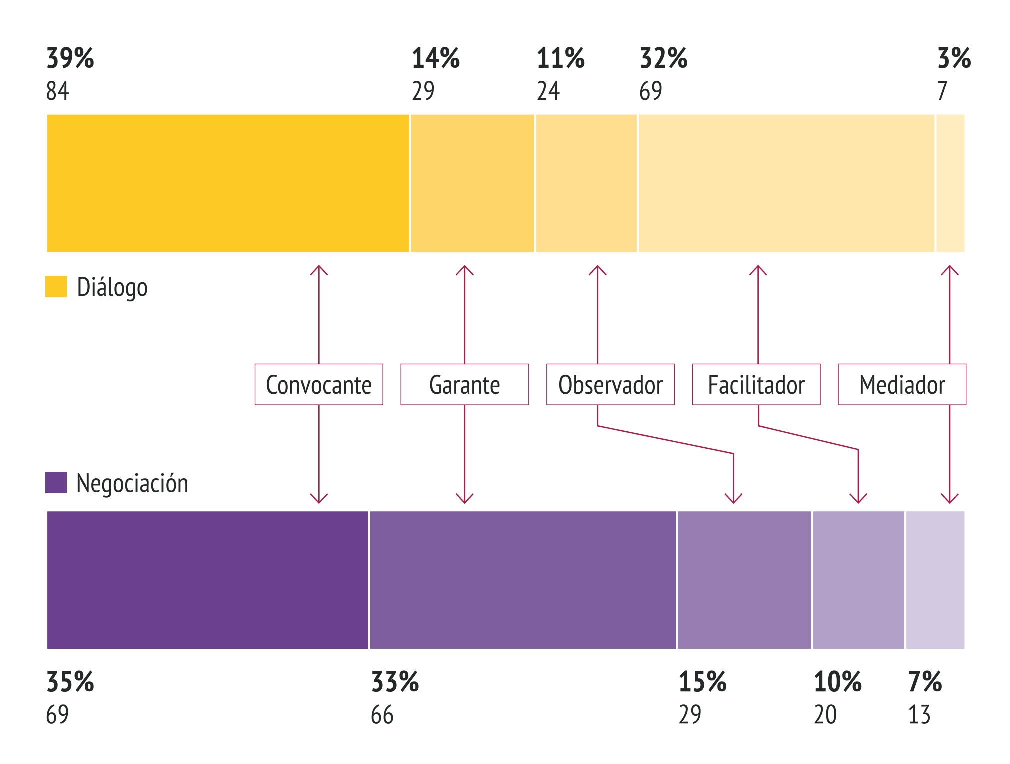
Sobre la información de la figura 21 llama la atención que los roles con menor representación son los relacionados con actividades de terceros: *facilitador*, *garante*, *mediador* u *observador*. Esto podría ser interpretado como el resultado de la ausencia de metodologías que contemplen estas acciones o funciones claves en el desarrollo de escenarios de diálogo o negociación y, por lo tanto, no se reconoce la importancia de que un tercero oriente, garantice o facilite el encuentro entre múltiples actores.

Ahora bien, obviando la categoría *participante*, que es la que tiene el mayor número de representación porcentual, la distribución de roles por actor y por tipo de espacio plantea un panorama más cercano a los desarrollos metodológicos de estos escenarios y su relación con las funciones o actuaciones de los actores involucrados.

En los espacios de diálogo (figura 22), el rol de *convocantes* es el más representativo, con 84 actores asociados a esta función, mientras 69 son reconocidos como *facilitadores*, 29 como *garantes* y 24 como *observadores*. Solamente 7 actores se reconocen o cumplen funciones de *mediación*, lo que puede evidenciar un alto desconocimiento de la importancia de esta labor en el desarrollo de las iniciativas o, también, plantear interrogantes sobre la necesidad de esta función en el contexto en el que se desarrollan los diálogos registrados hasta el momento en el sistema de información.

En los escenarios de negociación 69 actores están involucrados en estas dinámicas con rol de *convocantes*, 66 son *garantes*, 29 *observadores*, 20 *facilitadores* y se repite la baja representación de *mediadores* en estos contextos, con tan solo 13 actores asociados a esta actividad.

Figura 22. Roles por tipo de espacio



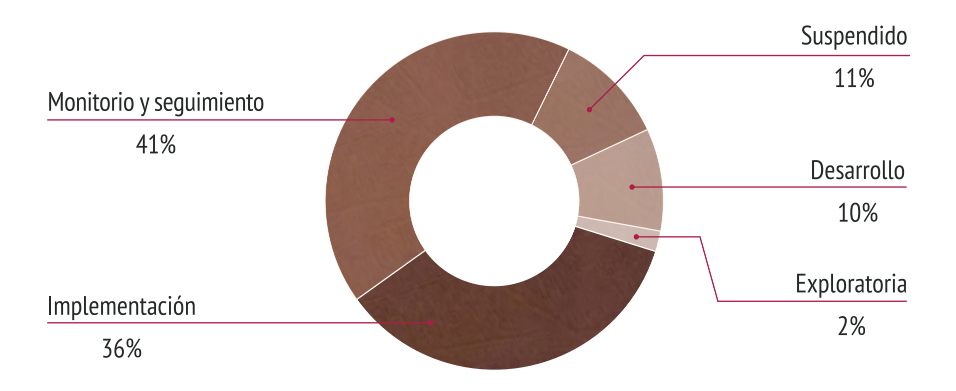
Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

1.7 Esquema

La última tabla de la Base de Datos DNM contiene información sobre el esquema metodológico utilizado para el desarrollo de los espacios sistematizados, sus alcances en términos de compromisos o acuerdos y su estado actual. Sobre este último aspecto se tiene que el 41% de los escenarios de diálogo o negociación se encuentran en etapa de *monitoreo* o *seguimiento*, el 36% en *implementación*, el 11% están *suspendidos*, el 10%

en etapa de *desarrollo* —es decir, que al momento del registro de la información se encuentran activos— y el 2% restante corresponde a espacios que están en etapa *exploratoria*[5], tal como se aprecia en la figura 23.

Figura 23. Estado actual de los espacios sistematizados en la Base de Datos DNM



Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

Aunque no se puede establecer el estado de la *implementación* y tampoco los resultados de las acciones de *monitoreo* o *seguimiento* por cada uno de los casos registrados, sí se puede inferir que en la mayoría de los casos los espacios y las estrategias de diálogo y negociación lograron llegar hasta el establecimiento de acuerdos y agendas para la puesta en marcha de acciones conjuntas para la transformación de las conflictividades sociales asociadas a cada espacio.

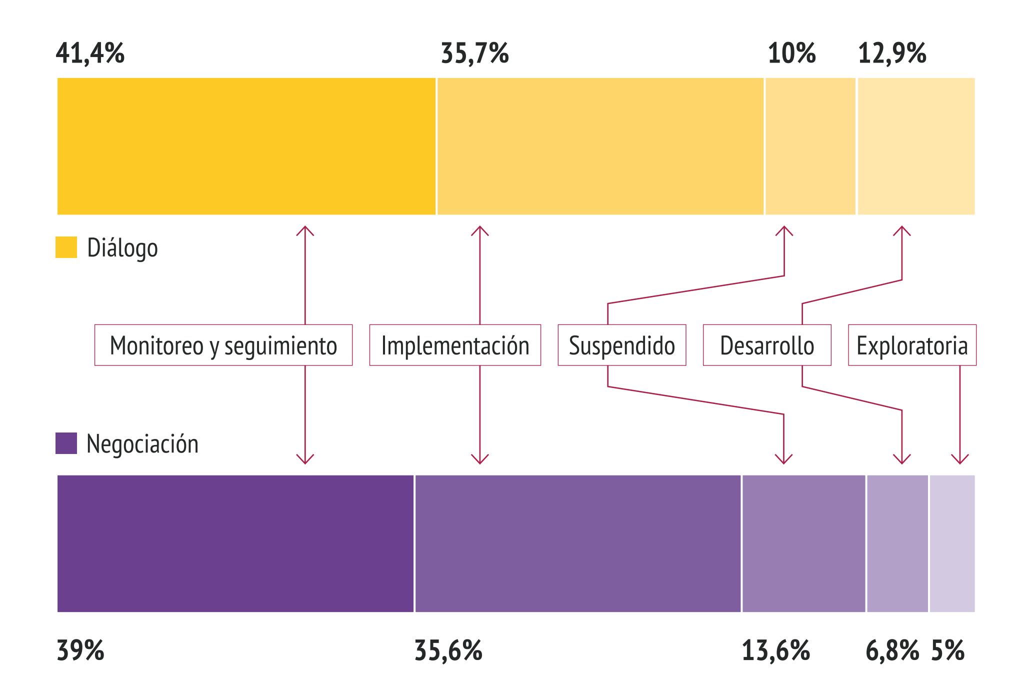
A propósito del estado actual de los procesos y el tipo de espacio (figura 24), se tiene que el 41,4% de los *diálogos* se encuentran en etapa de *monitoreo y seguimiento*, el 35,7% en *implementación*, el 12,9% se están *desarrollando* y el 10% se encuentran *suspendidos*. En este aspecto la tendencia

5 Esta información fue producida con un corte temporal a 1 de septiembre de 2022.

cambia en relación al cálculo general de la Base de Datos DNM y no se asocia información sobre la categoría *exploratoria*.

Sobre los procesos de negociación se tiene que el 39% está en etapa de *monitoreo y seguimiento*, el 35,6% en *implementación* de los acuerdos pactados, el 13,6% están *suspendidos* a la fecha de este informe, el 6,8% se encuentra en etapa de *desarrollo* y el 5% en *exploración*.

Figura 24. Estado actual de los procesos y tipo de espacio



Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.

Es importante tener en cuenta que esta es una de las variables más inestables del instrumento por su nivel constante de cambio y que el análisis presentado es una fotografía del estado de los procesos de *diálogo* y *negociación* con corte a la primera semana de septiembre de 2022. También,

que la etapa de desarrollo de los escenarios depende de la dinámica entre actores y que no se puede establecer un punto fijo en este proceso, por lo que en el diligenciamiento de la información de la Base de Datos DNM se incluye un espacio de fecha de procesamiento o registro para saber a qué fecha pertenece el reporte generado.

Por último, el instrumento de análisis y registro de la información contempla siete posibles combinaciones sobre el tipo de arquitectura organizativa utilizada para desarrollar los espacios de diálogo o negociación: *comisión/es + plenaria*, *comisión/es + Secretaría Técnica*, *comisión/es + Secretaría Técnica + equipo asesor*, *Mesa Técnica/trabajo*, *panel/conversatorio*, *plenaria*, *plenaria + Mesa Técnica/trabajo*.

Estas asociaciones entre esquemas y metodologías de trabajo colectivo son el resultado del análisis de los primeros 39 casos registrados en la Base de Datos DNM y se establecen con base en la repetición del esquema en distintos espacios.

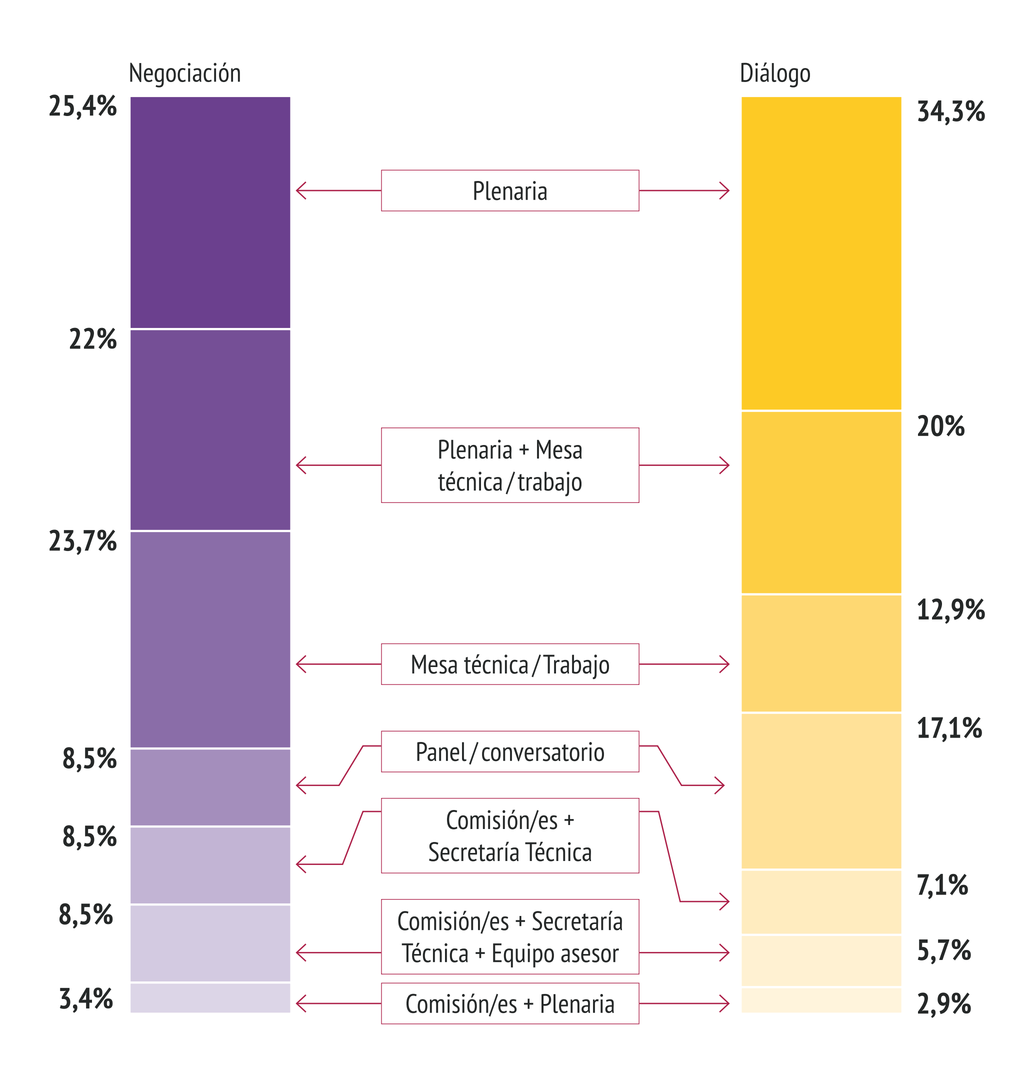
Sobre los hallazgos de la información a través del procesamiento de datos del instrumento y haciendo énfasis en las tres combinaciones principales de metodologías y esquemas de trabajo por tipo de espacio, se puede afirmar que el 34,3% de los diálogos identificados en el SINEDI y la consultoría se desarrollan a través de la metodología de *plenaria*, el 20% agregan a este esquema el trabajo por comisiones técnicas o de trabajo y el 17,1% son escenarios de *panel o conversatorio* (ver figura 25).

Las metodologías de encuentro colectivo son las más utilizadas para desarrollar los espacios de diálogo, teniendo en cuenta el carácter vinculante y de reconocimiento que reviste este tipo de escenarios. En este contexto, los cuórum y los niveles de participación podrían plantearse como una limitante o uno de los principales retos a la hora de garantizar el desarrollo de estas iniciativas.

En relación con los procesos de negociación, el 25,4% de los espacios identificados funcionan a través de plenarias, el 23,7% hacen uso del esquema de *mesa técnica de trabajo* y el 22% hace uso tanto del formato de *plenaria* como del de *mesas técnicas* para garantizar el cumplimiento de los objetivos. Para estos casos resalta la combinación entre espacio

colectivo y especializado, lo que puede ser reflejo del espíritu de las negociaciones, por cuanto se requiere de información técnica para la elaboración de insumos para la toma de decisiones informadas.

Figura 25. Esquema y metodología de trabajo por tipo de espacio



Fuente: elaboración propia con información de la Base de Datos DNM, 2022.







PARTE II

Caracterización de iniciativas de diálogo y negociación

Elementos generales para la lectura de este apartado

La información contenida en este apartado es el resultado de varias entrevistas realizadas a personas que estuvieron involucradas en los casos seleccionados por el equipo del Cinep/PPP y la consultoría. Por esta razón, la voz principal en la redacción de cada caracterización es la de los y las protagonistas de estos espacios o procesos de diálogo o negociación.

El equipo de trabajo fue consciente de las complejidades propias de cada escenario, por lo que la clasificación de la que fueron objeto los casos caracterizados a profundidad responde a una decisión en función del análisis de cada conflictividad y su relación con las categorías y subcategorías del SINEDI, lo cual no significa que se desconozca la polisemia de cada iniciativa y la vinculación de distintas escalas de la conflictividad en un mismo contexto. De esta manera, los casos incluidos en la categoría de ordenamiento territorial y desarrollo pueden tener relación con los de convivencia y gobernanza territorial o con las otras categorías. Aclarada esta condición, vale decir que el proceso de clasificación temática permite tener una lectura general de cada iniciativa y aportar elementos analíticos para que se conozcan las especificidades de cada espacio.

Como decisión metodológica para facilitar la comprensión de cada uno de los casos a la luz de las categorías del SINEDI, se optó por un **esquema inicial basado en una mirada general del proceso, incluyendo información resumida sobre los antecedentes, la metodología, los actores, los acuerdos, los retos y oportunidades**.

Ordenamiento territorial y desarrollo

Los casos incluidos en esta categoría hacen referencia a los escenarios o procesos de diálogo y negociación que están vinculados directamente con las acciones de planeación territorial, figuras de gestión social del territorio, normatividad o restricciones ambientales, así como a la imposición de modelos de desarrollo económico basados en el extractivismo, los monocultivos u otras prácticas que se establecen sobre los territorios y que son contrarias a las cosmovisiones o intereses ambientales, culturales y económicos de las comunidades.




ACUERDO

Mesa de la Agenda Ambiental del Sur del Meta, Caquetá y Guaviare

Código: DNM_129.
Lugar: Meta, Caquetá y Guaviare.
Tema: ordenamiento territorial – cambio climático.

La Mesa de la Agenda Ambiental del Sur del Meta, Caquetá y Guaviare es un espacio de negociación que se consolidó a raíz de los procesos de movilización de las comunidades campesinas y los pueblos indígenas de estos departamentos. Como punto de referencia para su consolidación se tiene el bloqueo a la carretera, en el marco de las acciones del Paro Nacional de 2021 en el municipio de Altamira, departamento del Huila.

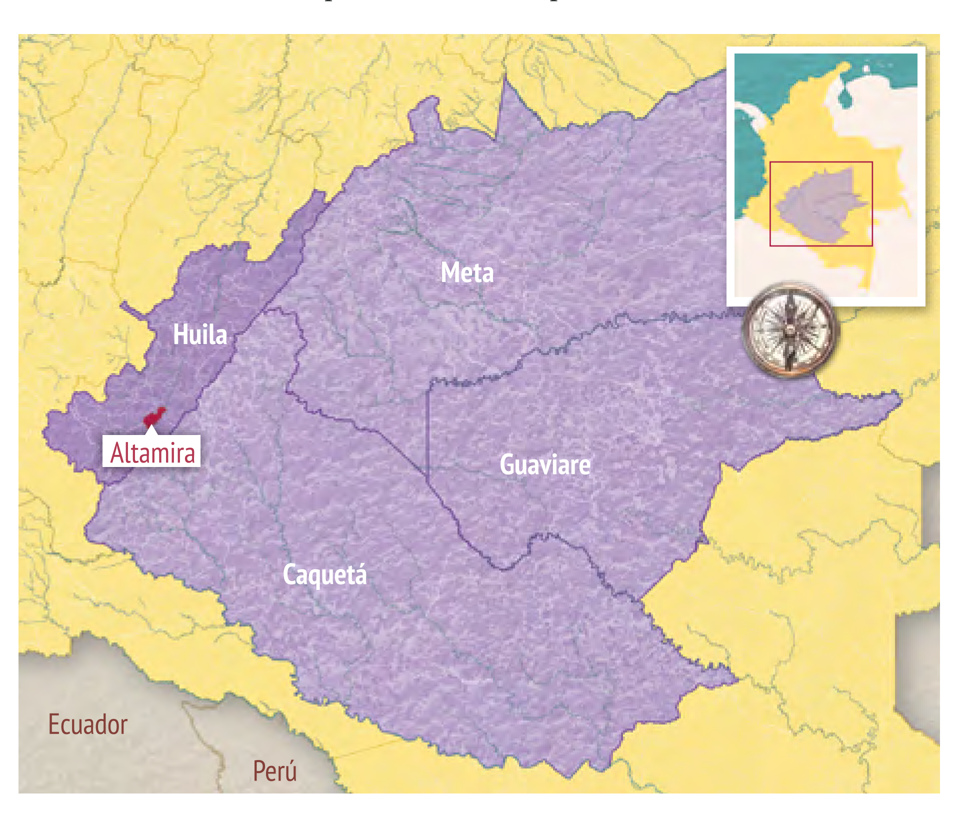


Figura 26. Panorama general de la Mesa de la Agenda Ambiental del Sur del Meta, Caquetá y Guaviare

Antecedentes

La Mesa de la Agenda Ambiental del Sur del Meta, Caquetá y Guaviare es un espacio de negociación que surge de los procesos de movilización de las comunidades campesinas y los pueblos indígenas de estos departamentos.

Metodología

Asamblea general, mesas técnicas de trabajo y secretaría técnica.
* Se definieron vocerías de representación territorial

Actores

1. Junta de Acción Comunal
2. Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación –ETCR– Charras
3. Fensuagro
4. CEALDES
5. Fundación por la Defensa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario del Oriente y Centro de Colombia: DHOC
6. Ministerio del Interior
7. Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina

Mediación/Garantes:

1. Comisión Colombiana de Juristas
2. Defensoría del Pueblo
3. Fundación Claretiana Normal Pérez Bello
4. Comité de Abogados José Alvear Restrepo
5. Comisión de Esclarecimiento de la Verdad

Compromisos

1. Ley 2 de 1959: tratamiento diferencial
2. PDET: implementación
3. Cese de la militarización
4. Sentencia 4360 CSJ: revisión
5. Implementación Acuerdos de Paz
6. Cese de la estigmatización

Retos-oportunidades

1. Conflicto armado
2. Voluntad política de la institucionalidad
3. Consolidación de la dinámica organizativa
4. Política pública de defensa a moradores
5. Dinámica electoral

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al proceso del espacio de negociación, es importante tener en cuenta que la Mesa de la Agenda Ambiental es la consolidación de distintas iniciativas locales de movilización que coincidieron territorialmente, gracias a la dinámica del Paro Nacional de 2021. En este contexto, la legitimidad del espacio y la participación de actores diversos nutrieron su perspectiva de futuro y tuvo como centro de la discusión el desarrollo para la región. A continuación, se profundiza en cada uno de los apartados del diagrama.

Antecedentes

Este proceso es el resultado del encuentro de distintas iniciativas regionales que hacen parte de la Coordinadora de organizaciones sociales populares, agrarias, étnicas, ambientales del departamento de Caquetá, creada en el marco de la arremetida de la fuerza pública contra campesinos, campesinas y habitantes de la zona de litigio especial por protección entre los departamentos del Meta, Caquetá y Guaviare, en el área que hace parte del Parque Nacional Natural Cordillera de Los Picachos.

Aunque en el territorio se venían adelantando acciones militares bajo la figura de la Burbuja Ambiental, a finales del 2018 se decretó el inicio de la Operación Artemisa. Desalojo, judicialización, ocupación y quema de viviendas hicieron parte de los repertorios de violencia utilizados por la fuerza pública contra los habitantes de esta región, todo bajo la excusa de adelantar acciones de protección y recuperación de áreas pertenecientes al Parque Nacional Natural Cordillera de Los Picachos. En el escenario jurídico, la Corte Suprema de Justicia dejó en pie la Sentencia 4360-2018 que declaraba a la región de la Amazonía como sujeto de derechos, a raíz de una demanda contra el Estado presentada por parte de un grupo de 25 niños y jóvenes con el acompañamiento de Dejusticia.

El contexto normativo fue utilizado por el gobierno de Iván Duque (2018-2022) para dotar a las fuerzas militares de la capacidad para adelantar acciones contra presuntos deforestadores. Desde distintos sectores

de la sociedad civil se ha caracterizado esta operación como una acción injusta e innecesaria en contra el campesinado (Bautista, 2022).

Durante el 2019, las operaciones en el contexto de la Operación Artemisa se fortalecieron y se expandieron hacia las áreas de amortiguación de los Parques Nacionales Naturales Tinigua, Chiribiquete y La Playa, ubicados en los departamentos de Meta, Caquetá, Guaviare y Putumayo. El objetivo de estas acciones militares era encontrar a los supuestos responsables de la deforestación en áreas de interés nacional y ambiental, lo que se materializó en el desalojo de predios de familias campesinas, que además eran tildadas de tener vinculación con grupos al margen de la ley. Al respecto, Luz Mery Panche, representante de la Asociación de Cabildos Indígenas de San Vicente del Caguán, comenta:

> En 2019 nos juntamos con algunos delegados de varias organizaciones de Caquetá, Sur de Meta y Guaviare porque se empezó a conocer de otros operativos del Plan Artemisa que estaba afectando familias en lo que era parque Tinigua, Parque Nacional Chiribiquete y que luego pasó incluso hasta el Parque Nacional La Playa, que queda en Puerto Leguizamo, Putumayo. Entonces nos juntamos en el 2019 con algunos delegados y empezamos a trabajar una propuesta que denominamos "La agenda ambiental" (2022).

Exploración

La *Agenda Ambiental* tenía la intención de realizar un ejercicio de sistematización de las problemáticas socioambientales de la región, las afectaciones contra las familias campesinas, el estado de la implementación de los acuerdos de paz entre las FARC-EP y el Estado colombiano, así como de la situación de derechos humanos y el conflicto armado, todo con el objetivo de aportar una lectura no institucional de la situación y, de este modo, abrir el camino para el establecimiento de escenarios de interlocución entre actores sociales, gubernamentales y de acción organizada de las comunidades.

El trabajo de recolección de información se adelantó inicialmente en la región de La Macarena, y se proponía como objetivo principal "construir estrategias efectivas de gestión de conflictos socio ambientales para los procesos y territorios vinculados al Programa 'Ambientes para la Paz: Vida Digna y Reconciliación'" (Cealdes, 2019), inspirados en tres pilares: planeación comunitaria, bienes comunes naturales y agendas ambientales. Estos espacios de trabajo contaron con la participación de organizaciones sociales, comunitarias, étnicas y Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR).

El proceso de recolección de información en territorio, la articulación entre procesos organizativos y territoriales, así como el acompañamiento de organizaciones, corporaciones y comisiones académicas permitió la proyección de trece puntos de exigencia ante el Estado: gobernanza ambiental para la paz, regularización de tenencia y propiedad, zonificación ambiental participativa y tratamiento especial sobre actividades productivas fueron los principales puntos de la Agenda Ambiental. Estos fueron elaborados en el marco de una propuesta regional para el tratamiento de conflictividades asociadas a la ocupación y tenencia de la tierra y el territorio, que fue presentada en marzo de 2020 en San Juan de Losada, departamento del Meta, posterior a lo ocurrido en El Tapir.

En febrero de 2020, la fuerza pública realizó la captura de 20 campesinos y campesinas de las comunidades de las veredas El Rubí, El Tapir y Aires del Meta, en límites entre La Macarena y San Vicente del Caguán, señalándolos como responsables de la deforestación de las zonas de interés ambiental de los PNN Tinigua, Sierra de La Macarena y Cordillera de Los Picachos. Las organizaciones sociales de la región se movilizaron hacia El Tapir, donde se generaron confrontaciones con la fuerza pública, se retuvieron dos militares y por parte del gobierno central se ordenó la militarización de la región.

Esta situación puso en evidencia las tensiones políticas y sociales que se venían manifestando a lo largo de la región, ya que permitió visibilizar las intenciones económicas que acompañaban los operativos militares. Esta situación es descrita por Luz Mery Panche (2022):

Ya cuando pasamos en el 2020, donde se vuelven a dar estos operativos militares, pues entonces se pone la cosa un poco más complicada y ya se presenta la situación en la vereda El Tapir. Ahí nos damos cuenta que no es solo el tema de deforestación, sino que también está la intención o la planeación que hay desde el nivel central del país sobre la construcción de un oleoducto que va a pasar precisamente sobre esta zona, donde lo que está haciendo es desalojos cercanos al parque Cordillera de Los Picachos.

Un oleoducto denominado El Tapir, precisamente, es en la vereda de El Tapir donde se empiezan a hacer los desalojos y todo esto, pues empezó también a generar mucha indignación en las comunidades porque los desalojos se hacían con quema de las viviendas, se empezó a conocer de algunos campesinos que habían sido detenidos y estaban en proceso de judicialización.

En los procesos de judicialización de personas responsables de núcleos familiares, los niños y las niñas fueron remitidos directamente a Bienestar Familiar y en los casos en los que no se pudo vincular a los implicados al proceso formal por deforestación se les obligó a "firmar unos documentos donde las familias se comprometen a no regresar a estas fincas".



Fuente: revista *Semana*. Fecha de acceso: 12 de sep. 2022.

A finales de febrero de este mismo año y en el contexto de la confrontación, los campesinos y las campesinas acordaron movilizarse hacia San Vicente del Caguán y bloquear la vía que desde este municipio conduce hasta La Macarena, en el Meta, para cortar el transporte de crudo desde la región de Los Pozos, en el área de explotación de la multinacional extractivista Emerald Energy. Las organizaciones sociales y comunitarias de la región exigieron la instalación de una mesa de diálogo que contara con la participación de los gobiernos departamentales y con representantes del gobierno central con capacidad de decisión. De esta manera se da la participación del Viceministerio de la Participación e Igualdad de Derechos, del Ministerio del Interior, y se produjo la convocatoria del espacio de interlocución de San Juan de Losada en marzo de 2020.

En el marco de este encuentro se establece el proceso de negociación llamado Mesa de la Agenda Ambiental, que incluye la región conformada por los territorios que se encuentran entre Caquetá, Meta y Guaviare. El tema central de la discusión tenía que ver con la situación de derechos humanos en la zona y las garantías para permanecer en el territorio sin presiones de la fuerza pública. Luz Mery Panche describe así este proceso: "Y entonces lo primero que se abordó fue el tema de derechos humanos. Lo primero que queríamos saber ahí con ese primer punto, era conocer los protocolos que se estaban utilizando por parte de la fuerza pública para adelantar estos operativos" (2022).

Construcción de acuerdos

Desde las organizaciones campesinas y comunitarias se exigió a la institucionalidad la presentación de los protocolos utilizados por la fuerza pública para ingresar a la región y sostener los operativos contra las comunidades asentadas en estos lugares. A este punto se sumaron las reivindicaciones sobre la implementación de los acuerdos de paz, pues se entendía que la problemática ambiental y territorial hacía parte de los alcances del punto uno del acuerdo, ya que los conflictos asociados a la ocupación y tenencia

en zonas de interés público y nacional podrían resolverse con la clarificación de los límites territoriales de los parques nacionales y la sustracción de las áreas con modelos de ocupación campesina[6].

La visión de las comunidades *ad portas* de la instalación de la Agenda Ambiental contemplaba la situación de derechos humanos y ocupación del territorio como parte de un problema de política general, que tenía en el centro de la discusión la tenencia y ocupación de la tierra, la normatividad ambiental, la militarización territorial y las afectaciones sobre los ecosistemas estratégicos. A continuación, se enumeran los elementos asociados a las conflictividades identificadas por las organizaciones sociales, campesinas y comunitarias relacionadas con la Agenda:

1) Ley 2 de 1959 sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables. Esta normatividad es el sustento de la acción institucional asociada a la reglamentación, protección e implementación de los parques nacionales naturales.
2) Las Zonas Futuro hacían parte del programa de gobierno para la transformación territorial, a través de la visión de *paz con legalidad* de la administración Duque. En el escenario público estas figuras para la acción institucional fueron entendidas como un contrapeso estratégico a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
3) Militarización territorial a través de la acción conjunta entre la Fuerza de Tarea Omega y las delegaciones de militares de Estados Unidos, bajo el marco de cooperación estatal para la protección de la Amazonía.

6 "En estos tres departamentos estamos afectados, uno, por la Ley 2 del 59 que declara todo este territorio, con otros departamentos también, como zona de reserva forestal de la Amazonia, y que ha generado o que ha sido bastante difícil lograr la garantía jurídica de la posición de la tierra a través de los procesos de sustracción que se debían hacer y que han sido procesos muy lentos y no han sido garantía para que los campesinos puedan poseer y ser dueños de sus parcelas" (Panche, 2022).

4) Sentencia 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia, que declaraba los lineamientos para la atención y el tratamiento de las personas responsables de la deforestación de áreas estratégicas para el Estado y la nación.
5) Ausencia de iniciativas institucionales para la implementación de los Acuerdos de Paz de La Habana, principalmente lo relacionado con el punto uno de la agenda.
6) La estigmatización de las comunidades que estaban asentadas en zona de alta presencia de las disidencias de las FARC-EP, por parte de las fuerzas militares y los gobiernos departamentales.

De acuerdo con Luz Mery Panche (2022), una de las alternativas propuestas por las comunidades de la región para atender estas conflictividades y, de este modo, avanzar en la construcción de condiciones de vida digna, tiene que ver con solicitar el reconocimiento institucional y el de las garantías económicas y sociales para la implementación de las Zonas de Reserva Campesina que se han proyectado en esta zona desde finales de la década de los noventa, y contemplan la ocupación territorial desde una perspectiva interétnica en el marco de los PDET que incluyen territorios del Guaviare, sur del Meta y Caquetá.

Implementación

Tanto el inicio de la negociación con los gobiernos departamentales y con el nivel central como los avances organizativos y de movilización social contra la avanzada de la Operación Artemisa, y las claridades sobre el proceso a seguir con el Estado, se vieron truncadas por la pandemia y el confinamiento nacional. Ante este nuevo escenario sanitario y humanitario, las operaciones militares contra la deforestación no se detuvieron y el accionar de la fuerza pública contribuyó al deterioro de la situación en la zona.

Aunque durante el 2020, por efectos del confinamiento, dejaron de darse las reuniones de los diversos procesos alrededor de la Agenda

Ambiental, las movilizaciones nacionales y regionales en el marco del Paro Nacional de 2021 brindaron las condiciones necesarias para el reencuentro. En abril de 2021, las organizaciones étnicas y campesinas del sur del Meta, Caquetá y Guaviare se dieron cita en el municipio de Altamira, Huila, y en el contexto del bloqueo a la carretera se retomaron puntos trascendentales para la transformación de las conflictividades presentes en el territorio[7]. A través de la focalización zonal se retomaron los lineamientos de las *Agendas Ambientales* y se hizo seguimiento a los puntos del documento de diagnóstico del 2019, a los que se sumó la preocupación sobre las líneas de financiamiento con las que cuenta la Amazonía y la ausencia de rendición de cuentas sobre el uso de estos recursos desde el Estado:

> Entonces la problemática principal para nosotros está en definir el tema de la propiedad. Para nosotros, si se quiere cuidar y proteger realmente toda esta región de la Amazonía, se requiere priorizar la propiedad jurídica de la tierra a través de las figuras colectivas como la zona de reserva campesina; los resguardos indígenas con su ampliación, creación, saneamiento y legalización; y los territorios colectivos de comunidades negras (Panche, 2022).

Esta problemática tuvo alcances temáticos a través de la exigencia de la reformulación del Plan Nacional de Zonificación Ambiental, que no había contado con la participación de las comunidades, y con la reactivación del Catastro Multipropósito en los departamentos incluidos en la negociación. Estos puntos se sumaron a los seis definidos en el 2020.

Para el desarrollo temático de la discusión, **las organizaciones étnicas y campesinas reunidas en Altamira definieron la creación de dos mesas, una campesina y otra indígena, con el objetivo de tratar de manera paralela asuntos relacionados con territorio, ambiente,**

7 A esto se suma que, a inicios de este año, fue asesinado uno de los voceros del espacio de *Agendas Ambientales*, quien se encontraba en proceso de reincorporación y habitaba en la Zona Veredal Urías Rondón, en el Meta.

derechos humanos, educación, producción, economía, paz y política minero-energética.

La organización de agendas facilitó la negociación en Altamira y el regreso de las comunidades a sus territorios. El primer escenario de seguimiento a lo pactado se convocó en julio de ese año en San José del Fragua, donde se terminó de consolidar el listado de noventa y seis acuerdos concretos para la transformación de las conflictividades sociales. Esta lista incluye temas más cercanos a la realidad de las comunidades y, además, tiene que ver con la adquisición de predios para la adecuación y ampliación de resguardos, formalización de propiedades colectivas de comunidades étnicas y rutas de atención a solicitudes asociadas con la financiación del sistema propio de salud y educación. Al respecto, Luz Mery Panche menciona lo siguiente:

> Entonces empezamos a tocar temas muy puntuales. Si tú revisas los acuerdos que pactamos, por ejemplo, en tema de tierra hablamos de cabildos con nombres específicos para hacer su compra de tierras para reubicaciones, con resguardos muy específicos con nombres muy específicos para su ampliación de territorios, para saneamientos, así para cada uno de los casos que se presentaban de los veintiocho (2022).

Aunque a la fecha no existe un balance claro sobre el nivel de implementación de los acuerdos, el pacto de los noventa y seis acuerdos ha contado con el **acompañamiento en rol de garantes de la Defensoría del Pueblo, los delegados de la Procuraduría Agraria y Ambiental, y como facilitadores o asesores se encuentran la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina; el Centro de Alternativas al Desarrollo (CEALDES); la Comisión de la Verdad y Naciones Unidas**. En cuanto al tema de derechos humanos, hizo presencia la Comisión Colombiana de Juristas y algunos de sus delegados, así como el Comité de Abogados José Alvear Restrepo y la Corporación Claretiana Norman Pérez Bello.

Como parte de las acciones de seguimiento y visibilización de la problemática regional se convocó, en septiembre de 2021, la audiencia pública

Acceso y *formalización de tierras*, *deforestación* y *afectaciones socioambientales en los territorios e incumplimiento de acuerdos por parte del Estado en materia de reforma rural integral y PNIS*, que tuvo lugar en el municipio de La Macarena, en el Meta.

Esta audiencia permitió visibilizar la situación humanitaria en la zona, presentar las denuncias de persecución y despojo, y posicionar la Agenda Ambiental. La respuesta estatal no se hizo esperar y, aun cuando se habían adquirido compromisos con las bancadas que asistieron a la audiencia, la fuerza pública arremetió contra los territorios y, nuevamente, detuvo a varias personas:

> Por esa razón en el año pasado, en el marco del Paro Nacional, volvimos a salir a la vía. Algunos compañeros salieron hacia el lado de Villavicencio y se instaló la mesa del Paro Nacional de Villavicencio, y los otros que salimos hacia el municipio de Altamira, también con Sur de Meta y Caquetá, instalamos la mesa campesina y la mesa indígena para continuar buscándole salidas alternativas a esta situación, por un lado la afectación directa en materia de derechos humanos (Panche, 2022).



Fuente: Guaviare Estéreo. Fecha de acceso: 14 de sep. 2022.

Retos y oportunidades

En cuanto a las acciones de seguimiento a lo pactado y de sistematización de las experiencias asociadas a la creación y promoción de la Agenda Ambiental y de las mesas campesina e indígena creadas en el marco del Paro Nacional, las organizaciones sociales han avanzado en la constitución de una secretaría técnica que centralice las tareas asociadas a la evaluación del estado de cumplimiento de los compromisos con las autoridades locales, regionales o nacionales. Sobre esta labor, Luz Mery Panche (2022) insiste en que ha sido muy difícil crear una herramienta de seguimiento efectivo al proceso, porque son pocas manos las encargadas de múltiples labores lo que, sumado a la coyuntura electoral y de movilización, ha generado inconvenientes para la sistematización.

En la actualidad, la Agenda Ambiental se encuentra avanzando en la construcción de instancias organizativas y espacios orgánicos para sistematizar el proceso y tener un panorama general sobre el estado de lo pactado. A la par, las organizaciones sociales, campesinas y étnicas de la región vienen formulando agendas y espacios de trabajo para consolidar los acuerdos colectivos, sus avances y definir qué tareas quedan por cumplir, todo con el objetivo de proponerle al nuevo gobierno una hoja de ruta de acción conjunta por la Amazonía sobre el principio de reconciliación con la madre tierra, como lo plantea Luz Mery Panche: "Nosotros estamos convencidos de que la única posibilidad para construir paz real y concreta es reconciliándonos con la madre tierra. Hay que hacer ese ejercicio prioritario de reconciliación con la madre tierra" (2022).



Mesa Local de Concertación del Parque Nacional Natural El Cocuy

Código: DNM_61.
Lugar: Arcabuco (Boyacá) y Tame (Arauca).
Tema: convivencia comunitaria y gobernanza territorial.

El espacio de negociación Mesa Local de Concertación del Parque Nacional Natural El Cocuy tiene como objetivo establecer y avanzar en el plan de trabajo elaborado por las delegaciones campesinas y Parques Nacionales, en el marco de los acuerdos de la Mesa Nacional de Interlocución, haciendo énfasis en la transformación de los conflictos socioecosistémicos presentes en el área limitada como perteneciente al Parque. Los escenarios de encuentro entre las organizaciones campesinas y comunidades étnicas ocurrieron en los municipios de Tame (Arauca) y Arcabuco (Boyacá).

Como proceso de interlocución y espacio de encuentro multiactor, la mesa se mantuvo gracias a la voluntad de los procesos campesinos y étnicos de carácter regional. En la figura 27 se logra apreciar el carácter general de este espacio y el protagonismo de las organizaciones sociales en el desarrollo de la iniciativa.



Figura 27. Panorama general de la Mesa Local de Concertación del PNN El Cocuy.

Antecedentes

Este espacio se da en el marco de los avances del proceso nacional de concertación entre las instituciones ambientales de Colombia y las distintas comunidades que habitan las áreas de amortiguación o las zonas definidas por Ley 2ª de 1959 como espacios de protección estratégica para la nación.

Metodología

Asamblea general, secretaría técnica.
El espacio de trabajo multiactor se mantuvo en el tiempo gracias a la decisión de organizaciones campesinas como ASONALCA; desde el gobierno central y Parques Nacionales no se garantizó la continuidad.

Actores

1. ASONALCA
2. Organizaciones campesinas
3. Juntas de Acción Comunal
4. Procesos comunitarios
5. Pueblos étnicos: mesa intercultural de la nación U'wa
6. Parques Nacionales

Mediación/garantes:

1. WWF
2. FAO
3. Personerías municipales

Retos-oportunidades

1. Reconstruir los espacios de trabajo
2. Aclarar jerarquía de normatividad ambiental
3. Voluntad institucional

Fuente: elaboración propia.

Antecedentes

Este espacio surgió en el marco de los avances del proceso nacional de concertación entre las instituciones ambientales de Colombia y las distintas comunidades que habitan las áreas de amortiguación o las zonas definidas por la Ley 2 de 1959, como espacios de protección estratégica para la nación.

En noviembre de 2014, distintas organizaciones campesinas y étnicas del nivel nacional, Parques Nacionales Naturales de Colombia, el entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el Ministerio del Interior, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro, y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con la garantía y acompañamiento de la Comisión Colombiana de Juristas, y la facilitación del Fondo Mundial para la Naturaleza y la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional, lograron impulsar la firma del acuerdo nacional de voluntades para la instalación de la Mesa de Concertación Nacional entre organizaciones campesinas e instituciones para la formulación y gestión de la política pública participativa para la solución de conflictos territoriales en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (2014).

Exploración

La Mesa Nacional era caracterizada como un espacio para la formulación, concertación e implementación de la política pública ambiental para "el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades campesinas y debe contribuir a la construcción de escenarios de paz" (PNN, 2014). Además, contemplaba dentro de sus funciones la generación, proyección y gestión de propuestas de financiación para el manejo de las figuras de ordenamiento ambiental con las que cuenta el país.

Como instancia de articulación y encuentro entre la sociedad civil organizada y las instituciones públicas del nivel nacional, la mesa logró incidir en la determinación de figuras de ordenamiento territorial y ambiental en las áreas y zonas de amortiguación de parques nacionales. Por lo tanto, su funcionamiento permitió la promoción y creación de instancias regionales para la construcción de acuerdos descentralizados y el accionar conjunto entre comunidades, organizaciones e instituciones locales para mejorar las condiciones de vida de quienes habitaban o limitaban con las áreas de protección definidas por PNN.

En este contexto, se conformó la Mesa Local de Concertación del PNN El Cocuy con la participación de organizaciones campesinas, juntas de acción comunal, procesos comunitarios y pueblos étnicos. Esta convocatoria estuvo ambientada por uno de los acuerdos para la prosperidad del entonces gobierno de Juan Manuel Santos, y pretendía acordar lineamientos para los planes de inversión y acción estatal en la región. La Asociación Nacional Campesina José Antonio Galán Zorro (ASONALCA), con presencia en distintos departamentos de la región Centro Oriente y la Amazonía colombiana, fue uno de los actores que se vincularon desde los primeros meses de funcionamiento de la Mesa Local y que, además, logró tener incidencia en las instancias nacionales de la política pública de parques nacionales. Así lo precisa Jorge López, de ASONALCA:

> Pues desde el año 2012-2013 se empezó a hablar del tema del parque nacional y ya más directamente la asociación le trabajó fuertemente desde 2015-2016 tanto en el parque El Cocuy como en el Tamá, el Pisba y en los distritos de manejo integrado como el de Sabana de Cinaruco.

Desde la perspectiva de esta organización, los conflictos relacionados con las determinantes ambientales y, específicamente, con la figura de PNN han existido desde su fundación, que en la región se remonta a la década del setenta. Estas tensiones pueden comprenderse bajo dos grandes ideas: la primera tiene relación con la creación de una determinante ambiental sobre el derecho de las comunidades y las familias campesinas a la

propiedad de la tierra en zonas de colonización o de tenencia ancestral que trascienden temporalmente la creación de dicha figura y, la segunda, está asociada a la presencia funcional del Estado, bajo el argumento de no poder invertir en recursos para la mejora de infraestructura o para el equipamiento de colegios u hospitales en aquellas zonas que cuentan con determinantes ambientales asociadas a Ley 2 de 1959[8].

Para ASONALCA, la clave de esta disputa de concepciones sobre la gobernanza comunitaria del territorio estaba en la exigencia de condiciones de vida digna que garantizaran la permanencia de las comunidades étnicas y campesinas. Desde esta visión, lograron incidir en la dinámica de la Mesa Local y ocupar la representación de la vocería regional desde un acuerdo vinculante entre las comunidades campesinas y los pueblos étnicos de la zona, que se manifestaron en contraposición a las visiones que pretendían generar beneficios para el turismo en la región.

Como parte de las acciones de incidencia política y social al interior de la Mesa Local y de visibilización nacional de la situación de la región, ASONALCA y las comunidades indígenas del pueblo U'wa se movilizaron durante el 2016 hacia las entradas del PNN El Cocuy y obligaron su cierre a través de la prohibición del ingreso a turistas. Este escenario de movilización puso en el centro de la discusión los destinos públicos del parque, las afectaciones sobre las comunidades de la zona y los impactos generados por el turismo:

> Otra de las cuestiones por las que nosotros también le metimos más fuerza en el 2015-2016 como le comentaba, es que nosotros nos tocó hacer una movilización en el 2016, comunidades de El Cocuy, de Güicán, comunidad indígena U'wa, por el daño que se estaba presentando en el Parque Nacional Natural El Cocuy: estaban llegando los turistas hasta la nieve, había una entrada descon-

8 Vale la pena aclarar que en este contexto normativo la única figura que permite la intervención estatal es la de las Zonas de Reserva Forestal Protectora, donde se contempla la conservación como parte de la acción de las familias campesinas.

> trolada de gente, por un lado, y por el otro, estaba afectando directamente las aguas que bajan a las comunidades (Jorge López, 2022).

Esta dinámica de movilización permitió el encuentro entre las comunidades y las organizaciones campesinas de Boyacá y Arauca, y posteriormente la coordinación de acciones con procesos de Norte de Santander para impulsar y visibilizar la situación de la planta de gas de Gibraltar. El impacto regional del movimiento social por la defensa del territorio tuvo implicaciones directas en el cambio de la dinámica de la Mesa Local, que hasta entonces se estaba centrando únicamente en el tema de regulación al turismo. Agua, recuperación ecosistémica, protección de la vida, equipamientos blandos para servicios de turismo, tratamiento de desechos y residuos orgánicos, y garantía de los derechos de las comunidades se convirtieron en partes explícitas de las reivindicaciones de la toma a las entradas del PNN y se incorporaron como elementos transversales del espacio local de interlocución.



Fuente: *La Silla Vacía*. Fecha de acceso: 23 de sep. 2022.

En este caso, **la movilización se convirtió en la estrategia utilizada por el movimiento social de la región para incidir política y temáticamente en la Mesa Local de Concertación del PNN El Cocuy**. Además, facilitó la creación de instancias de discusión como la Mesa Intercultural de la Nación U'wa, donde se alcanzaron distintas definiciones de política pública para la atención de las exigencias de las comunidades indígenas que conviven con el PNN El Cocuy.

En el ámbito interno de ASONALCA, este proceso implicó la necesidad de formación sobre el funcionamiento de Parques Nacionales, y colectivamente la dinámica de movilización e interlocución con procesos locales y regionales impulsó el cambio de la vocería regional en la Mesa Nacional, en el encuentro que se realizó en Fortul, departamento de Arauca, en el 2016:

> Se tomó la decisión, entre todas las personas de los diez municipios que tienen jurisdicción o que hacen parte del parque, para cambiar a la persona que estaba en la Mesa Nacional y para retomar la Mesa Local (Jorge López, 2022).

Construcción de acuerdos

Aunque la postura regional había consolidado su visión durante los procesos de movilización y construcción de la agenda colectiva, a nivel nacional la Mesa de Parques se había limitado a la dinámica de un equipo técnico de trabajo y apoyo jurídico a los procesos regionales, lo que implicaba la no formalización de la convocatoria general del acuerdo de voluntades. En lo local, las mesas avanzaron en la construcción de acuerdos y en la formulación de proyectos para la financiación de estrategias productivas y de conservación desde las comunidades campesinas y étnicas. Por parte del gobierno departamental y nacional no se manifestó voluntad clara con relación a la implementación de lo acordado, lo que provocó que organizaciones como ASONALCA denunciaran las limitaciones de la propuesta y accionar institucional, que se concentraba en una caracterización de la población. Jorge López plantea esta situación de la siguiente manera:

> Quiénes, dónde, pero más, tomar puntos GPS, qué animales tiene, cuánto ha abierto de finca, cuánto utiliza, toda esa vaina. Pero en últimas es también, cómo nosotros nos oponíamos a eso. Primero, pues porque decíamos que eso sí se podría hacer, pero, ¿para qué?, ¿para qué primero dejarnos contar de toda esa vaina? Segundo, las implicaciones que eso podría tener, significaría que usted con el tiempo no pudiese hacer otras actividades que las que ya venía realizando. Y también la cuestión es que la caracterización, en últimas, les permite a ellos dividir y focalizar más las cosas. Entonces eso es un problema en el territorio (2022).

Ante la ausencia de voluntades de la institucionalidad, las organizaciones sociales de la región fortalecieron la dinámica interna de coordinación, por lo que la Mesa Intercultural de la Nación U'wa y la Mesa Local empezaron a funcionar de forma paralela articulando iniciativas de Güicán, Tame, Saravena y Cubará, entre los departamentos de Boyacá y Arauca. La Mesa Regional Andes-Nororiente y la Mesa Nacional no realizaron nuevas convocatorias.

Esta dinámica no contó con la participación permanente de las instituciones del nivel local, las cuales se limitaron a hacer presencia por medio de funcionarios o contratistas que no tenían capacidad de decisión. Es por esta razón que no se logró avanzar en la resolución de los problemas asociados al uso, ocupación y tenencia de la tierra y el territorio.



Fuente: Parques Nacionales Naturales. Fecha de acceso: 23 de sep. 2022.

Implementación

Sobre los avances de la Mesa Local, gracias a la gestión de las comunidades y las organizaciones sociales ante la World Wildlife Fund (WWF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), se avanzó en el **fortalecimiento de las capacidades organizativas de las comunidades**. Por ejemplo, en Boyacá se priorizó el territorio de Güicán y en Arauca se enfocó en la dinámica del Territorio Campesino Agroalimentario del piedemonte llanero. La Mesa Intercultural logró financiar, a través del fondo de Ecopetrol, la compra de fincas para la ampliación de los resguardos.

En lo relacionado con la dinámica orgánica y de funcionamiento de la Mesa Local, ASONALCA puso a disposición parte de su capacidad logística para garantizar la participación de los procesos y sus comunidades, además de encargarse de la elaboración de relatorías y de la coordinación metodológica de cada espacio para garantizar que la sistematización realizada por el equipo de Parques Nacionales coincidiera con lo discutido en las reuniones. Las convocatorias de las mesas locales se firmaban entre todos los actores vinculados al espacio de negociación.

Sobre las actividades de seguimiento, la comunicación permanente entre Parques Nacionales y las organizaciones sociales fue un elemento clave para garantizar el cumplimiento de los compromisos. En el caso de presentarse un incumplimiento, ASONALCA y las demás organizaciones presionaban a través de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios, quienes actuaban como mediadores y, de ser necesario, se proyectaban comunicaciones públicas, denuncias o comunicados sobre la situación del PNN El Cocuy.

Los personeros municipales de los lugares que estaban en zona del PNN El Cocuy o cuyas comunidades estaban vinculadas a la mesa de negociación también cumplieron con labores de acompañamiento. En esta actividad resaltan las personerías de Güicán y Fortul por su cercanía con el proceso de la Mesa Local.

Retos y oportunidades

Recientemente, la Mesa Local dejó de funcionar como consecuencia de, primero, el periodo de confinamiento generado por la COVID-19, y, segundo, la ausencia de voluntad del gobierno Duque para incentivar la convocatoria de espacios participativos en Parques Nacionales. Es importante señalar que esto guarda relación con el enfoque militarista de la protección del medio ambiente y el territorio, como se describe en el caso de la Mesa de la Agenda Ambiental.

Durante el último año, la dirección del PNN El Cocuy intentó retomar los espacios de interlocución, decisión que se vio afectada por la Resolución 00007067 del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), que restringía la movilidad del ganado ubicado en zona de PNN. Esta coyuntura permitió el impulso de nuevas reuniones entre comunidades campesinas para poder abordar este tema. A esta problemática se suma la disputa territorial al norte del Casanare entre Sácama y La Salina por la definición de los límites del resguardo y el Parque.

En la actualidad, ASONALCA y las demás organizaciones sociales y étnicas de la región avanzan en la elaboración de un documento de respaldo a la solicitud de establecimiento de una mesa nacional de comunidades campesinas en zonas de áreas protegidas, para el tratamiento de las conflictividades. Lo anterior se hace con el acompañamiento de algunos legisladores y con el propósito de encontrar eco en el gobierno entrante "porque en ese tema tiene que cambiarse el enfoque de la política del Estado", según lo plantea Jorge López (2022).

Convivencia y gobernanza comunitaria

La tipología *convivencia y gobernanza comunitaria* incluye información sobre los procesos, espacios o iniciativas de diálogo o negociación que están relacionadas con tensiones o conflictividades sociales por el territorio y la permanencia en él. Estos conflictos pueden presentarse entre dos o más comunidades que habitan u ocupan un mismo territorio y cuentan con distintas concepciones sobre el proyecto comunitario y la gobernanza territorial. Por lo general, son iniciativas comunitarias, autogestionadas o autoorganizadas que se desarrollan y perduran en el tiempo sin depender exclusivamente de instancias institucionales.



Esta categoría también hace referencia a los conflictos relacionados con las disputas por el territorio y la cosmovisión de las comunidades. Se caracterizan por la ausencia de diálogo y comprensión intercultural entre dos o más comunidades que habitan un mismo territorio o por la intervención estatal focalizada en políticas que no responden a las realidades de contextos interculturales y, por el contrario, acrecientan las conflictividades sociales entre comunidades rurales.

También pueden ser comprendidas como parte de las tensiones que se generan a propósito de la puesta en marcha de los sistemas propios de comunidades étnicas y campesinas (salud, educación, justicia, gobierno y sistemas de seguridad).



Acuerdo de voluntades "Vivir Juntos" para la resolución de conflictos – Comisión de la Verdad

Código: DNM_40.
Lugar: San José del Guaviare (Guaviare).
Tema: convivencia comunitaria y gobernanza territorial.

El equipo de la Macrorregión Amazonía de la Comisión de la Verdad adelantó una serie de labores de reconocimiento, identificación de conflictividades y escenarios de diálogos participativos para la construcción del acuerdo de voluntades para la convivencia pacífica Vivir Juntos. Este proceso tenía la finalidad de establecer lineamientos para la resolución de conflictos asociados a la ocupación del territorio entre los indígenas del pueblo Nukak y las comunidades campesinas de los corregimientos de Charras y El Capricho de San José del Guaviare, Guaviare.



Figura 28. Panorama general del acuerdo de voluntades Vivir Juntos.

Antecedentes

El equipo de la Macro territorial Amazonia de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, adelantó una serie de labores de reconocimiento, identificación de conflictividades y escenarios de diálogos participativos para la construcción del acuerdo de voluntades para la convivencia pacífica Vivir Juntos.

Metodología

Diálogos improvables, recorridos territoriales, encuentros comunitarios, plenaria.

Actores

1. Juntas de Acción Comunal
2. Pueblos étnicos
3. Gobernación
4. Autoridades locales
5. Akubaduara
6. Mauro Munu

Acompañamiento

1. Misión de Verificación de Naciones Unidas
2. MAPPOEA
3. La Embajada de Noruega en Colombia
4. La Defensoría del Pueblo
5. Comunidad de Juristas Akubadaura
6. Programa Del Capitolio al Territorio

Compromisos

1. Acuerdos de no agresión
2. Tratamiento pacífico de conflictividades
3. Derechos laborales
4. Derechos de movilidad
5. Paz territorial y reconocimiento multiactor

Retos-oportunidades

1. Conflicto armado
2. Implementación de las recomendaciones de la CEV en la nueva institucionalidad
3. Seguimiento de autoridades regionales

Fuente: elaboración propia.

Esta iniciativa se caracteriza por su origen institucional. En este contexto, la Comisión de la Verdad fue responsable de iniciar, mantener y llevar a buen puerto el trabajo entre actores étnicos y campesinos de la región para alcanzar la construcción del acuerdo de voluntades. Por consiguiente, uno de los principales retos tiene relación con la implementación de sus recomendaciones en los territorios de influencia de este proceso.

Antecedentes

La Comisión de la Verdad fue creada mediante el Acto Legislativo 01 y el Decreto 588 de 2017, como resultado de la implementación del Acuerdo Final de Paz firmado entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). Se creó como una institución de carácter temporal y extrajudicial del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), con el fin de aportar a la producción de la verdad de lo ocurrido en el país en el marco del conflicto armado (Comisión de la Verdad, 2022).

El objeto misional de la Comisión tenía relación con la satisfacción de la necesidad de verdad de las víctimas, el reconocimiento de lo ocurrido, la convivencia territorial y la no repetición. Desde esta perspectiva, la Comisión de la Verdad adelantó una serie de acciones institucionales con enfoque territorial para posibilitar la construcción de canales de entendimiento entre distintos actores sociales, principalmente los que históricamente se han reconocido como antagonistas, para la resolución de conflictividades y la elaboración de pactos para la convivencia pacífica en los territorios. En este contexto, el equipo de la Macrorregión Amazonía[9] realizó acciones de

9 "La macro-Amazonía es uno de los territorios más grandes que tiene la comisión, fue la última creada y se ocupa de los departamentos de Amazonas, Putumayo, Vaupés, Guainía, Guaviare y Caquetá. Por su puesto, en constante diálogo con las territoriales suroccidental, la de Putumayo, la del Guaviare, la del Meta", según César Tapias (2022), encargado de comunicaciones de la Macrorregión Amazonía.

promoción, articulación y vinculación entre distintos actores, con el objetivo de generar diálogos para la convivencia comunitaria.

Exploración

Caracterizado como un espacio de diálogo impulsado por la institucionalidad y sostenido por la dinámica de las comunidades y sus organizaciones sociales, el acuerdo de voluntades se establece como un mecanismo novedoso para el tratamiento de tensiones comunitarias asociadas a la convivencia territorial, las prácticas ancestrales, la producción y la permanencia no violenta en los territorios, todo desde una perspectiva intercultural y multilenguaje.

Esta iniciativa surge de la necesidad de establecer rutas para el relacionamiento pacífico de las comunidades campesinas y los indígenas nómadas del pueblo Nukak, en un contexto de ausencia funcional del Estado y de persistencia de factores asociados al conflicto armado. Como problemáticas principales asociadas a este espacio de diálogo se logran identificar las siguientes:

1) Persistencia y resurgimiento de dinámicas asociadas al conflicto armado y al control territorial, y presencia de municiones sin explotar y minas antipersonal.
2) Aumento de cultivos de uso ilícito y de relaciones sociales de producción relacionadas con el narcotráfico.
3) Avance lento de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).
4) Ausencia de garantías para la participación de las comunidades étnicas y campesinas en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
5) Traslape territorial de figuras de gestión social del territorio: Zonas de Reserva Campesina con el territorio ancestral del pueblo Nukak.
6) Aumento en la deforestación.

7) Violaciones a los derechos humanos contra comunidades y pueblos indígenas.
8) Uso sistemático de violencias basadas en género contra mujeres indígenas.

El origen de la crisis de existencia de los pueblos nómadas de la Amazonía se remonta a la década de los ochenta, cuando los colonos llegaron hasta el territorio de tránsito de los Nukak. Esta situación obligó a los indígenas a establecer interacciones con occidente y, desde ese momento, los dieciséis caseríos que habitan en los linderos de los parques nacionales naturales de la zona se vieron enfrentados a una crisis social, económica y ambiental generada por la presencia de modelos de producción asociados al extractivismo y a la imposición de la propiedad privada.

Esta situación incidió en las formas de habitar y recorrer el territorio por parte de los Nukak, que ancestralmente se alimentaban con bayas de frutas y no establecían límites territoriales de propiedad. "Entonces el primer choque es cuando el blanco le dice, eso es mío, usted no puede coger esa fruta, usted no puede coger ese pez, usted no puede pescar ahí o usted no se puede dormir ahí porque eso es mío" (César Tapias, 2022).

La visión nómada de la vida y su relacionamiento con el territorio es una de las primeras prácticas afectadas por la presencia de colonos y campesinos en la zona. La limitación de la circulación libre por la región, coartada inicialmente por la instalación de cercas y haciendas, estuvo asociada a la presencia de las FARC-EP y al establecimiento de campos minados alrededor de áreas de presencia permanente y en disputa con el ejército. Las dinámicas asociadas al conflicto armado generaron un sinnúmero de victimizaciones contra los indígenas Nukak, entre las cuales se encuentran: reclutamiento, trabajos forzados, confinamiento, detenciones, torturas y el uso sistemático de violencias basadas en género contra mujeres y niños, principalmente.

Ante este contexto social complejo y con una confluencia de conflictividades tan diversas, el equipo de la Comisión de la Verdad priorizó

la comunicación como dispositivo para la construcción de paz y para la generación del diálogo a través de diversas herramientas. Así lo describe César Tapias: "Nosotros teníamos que apelar a mantener los encuentros, las conversaciones, las reuniones, enviar cartas, de pronto pegarnos al WhatsApp en algunos lugares donde funciona bien, cosas así" (2022).

Construcción de acuerdos

La palabra en movimiento fue eje central del trabajo de la Comisión de la Verdad y la forma que utilizaron para vincularse con los pueblos indígenas de la Amazonía, por lo que el enfoque intercultural y multilenguaje garantizó la circulación de los contenidos y el establecimiento de canales de diálogo para el encuentro de las comunidades con la institucionalidad:

> Ahorita con el tema de los Nukak, vemos que es supremamente importante, porque estamos hablando de un acuerdo de voluntades interétnico, y ahí no es solamente pensar en que son indígenas y campesinos, lo primero que todo es que estos indígenas no hablan el español, y cuando lo hablan lo hablan muy regularmente, con dificultades. Y nosotros los occidentales, o los no indígenas no hablamos el idioma Nukak (César Tapias, 2022).

La producción de múltiples dispositivos para la apropiación social y comunitaria del acuerdo de paz tuvo en cuenta las distintas formas del lenguaje y, como parte del trabajo de la Comisión de la Verdad se produjeron contenidos multimedia (pódcast) y dibujos que lo explican en lengua Nukak y en español. Metodológicamente, este espacio de diálogo innovó en la producción de dispositivos para la generación de canales de entendimiento y traducción de imaginarios colectivos y reconocimiento mutuo, lo que permitió la consolidación del proceso del pacto para la convivencia comunitaria.



Fuente: Comisión de la Verdad. Fecha de acceso: 23 de sep. 2022.

El enfoque étnico, el reconocimiento de la diversidad, las actividades multilenguaje, los diálogos improbables y el intercambio de saberes y visiones del mundo hicieron parte de los lineamientos metodológicos que se pusieron a prueba durante los dos años del proceso con la intención de fortalecer las capacidades de autonomía de las comunidades. **La identificación de conflictividades permitió la proyección de puntos para el acuerdo de voluntades** y este proceso de sistematización se validó con las comunidades a través de una ruta por Charras, Capricho y San José del Guaviare, en la cual el equipo de la Comisión de la Verdad leyó, releyó y presentó los acuerdos con las instituciones y comunidades de la región:

> Fuimos como releyendo, acordando, y en aquella ocasión, también dibujando los acuerdos para que ellos pudieran entenderlos mejor. Porque suceden

> cosas como esta: por ejemplo, la palabra futuro no existe en muchas comunidades indígenas. Cuando estábamos diseñando la estrategia y el título del informe que había sido un hashtag muy pegón el año pasado, vimos que las comunidades no tienen la palabra futuro y no entienden nuestra frase; "Hay futuro si hay verdad", entonces ese punto es clave (César Tapias, 2022).

En lo relacionado con los distintos asentamientos de los pueblos indígenas Nukak, el equipo de la Comisión de la Verdad se dio cuenta de que en el proceso de transcripción de los acuerdos a lengua indígena se omitieron especificidades del lenguaje, ya que los distintos grupos incorporaban formas propias de interpretar una palabra. Es por esta razón que los avances de la Comunidad de Juristas Akubadaura fueron fundamentales para pensar en la estrategia de representación de los acuerdos.

La sistematización de esta iniciativa fue caracterizada por el equipo de la Macrorregión Amazonía como un proceso dialógico en el que las relatorías, los documentos e insumos producidos en las reuniones en territorio fueron fundamentales para garantizar un resultado final incluyente y participativo. A propósito, César Tapias comenta que en "todas las reuniones hay actas y todo eso se va organizando para que todos perciban que lo estamos haciendo, que no se está inventando nada y que cada vez que llega una entidad nueva entonces vuelven y empiezan, ese tipo de cosas" (2022).

Una de las falencias de las herramientas metodológicas utilizadas —reconocida por el equipo de la Comisión de la Verdad— fue el carácter repetitivo de cada sesión. Con la intención de realizar resúmenes permanentes y aportar información base para todos los y las participantes, el equipo iniciaba cada reunión retomando elementos del capítulo étnico del acuerdo de paz, de la asamblea Mauro Munu, el informe de Akubadaura y el carácter reconciliador de la Comisión de la Verdad: "Todo el tiempo contando lo mismo para que nos estemos sintonizando. Es decir, esto no lo inventamos ayer, eso no surgió hace quince días. Esto es un proceso que hemos venido recogiendo" (César Tapias, 2022).

Implementación

Una vez listo el acuerdo de voluntades Vivir Juntos, fue convocada una actividad en la maloka del pueblo Nukak en San José del Guaviare, donde se contó con la participación de la mayoría de las personas vinculadas al proceso. La comida, los rituales de armonización, la palabra de las autoridades indígenas y el encuentro entre las comunidades, las organizaciones y las instituciones regionales y nacionales revistieron este acuerdo de legitimidad social.

Esta iniciativa de diálogo es el resultado de los avances de la implementación del capítulo étnico del Acuerdo Final de Paz y de los alcances de la acción institucional proferida por la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, en la que se reconoce al pueblo Nukak y sus cinco grupos poblacionales —los Wayari, los Mujabe, los TakaYúub, los Mue y los Mipa— como sujetos especiales de protección, por encontrarse en riesgo o peligro de extinción a causa de problemas históricos entre los pueblos indígenas nómadas y los colonos occidentales que llegaron a ocupar su territorio.

El punto de encuentro entre el equipo de la Macrorregión Amazonía y el pueblo Nukak se dio a través de la presentación del informe sobre violencias sexuales contra mujeres indígenas, titulado *Mi cuerpo no miente*, presentado como aporte al esclarecimiento de la verdad por parte de la Comunidad de Juristas Akubadaura. Esta investigación "propone una mirada acerca de los factores que llevan a la configuración de la violencia sexual contra la mujer Indígena por los grupos armados y la responsabilidad del Estado cuando los agresores son agentes estatales" (Akubadaura, 2020).

Sumado a lo anterior, la creación del Consejo de Autoridades Tradicionales del Pueblo Nukak Mauro Munu, conformado por los trece asentamientos Nukak del Guaviare, dotó a los indígenas de un cuerpo unificado para la articulación con la institucionalidad y, especialmente, para iniciar un proceso de entendimiento con la Comisión de la Verdad. A través de la delegación de vocerías representativas por cada uno de los

asentamientos, se inició una conversación que se convirtió en un diálogo social y se extendió durante dos años. Así lo precisa César Tapias:

> Ya se plantea toda una estrategia que duró exactamente dos años, en donde a través de varias visitas y cumpliendo varios parámetros metodológicos, por ejemplo, la metodología étnica, ir acercándonos, generando espacios para que ellos también participen de manera voluntaria. Y con ellos, en el acercamiento, y ese acercamiento como un proceso de convivencia, fue dando la posibilidad de que se entendieran (2022).

La comunicación, la traducción de imaginarios y conceptos, y la diversidad, resaltan como características del planteamiento metodológico de este proceso. Juntas de acción comunal, organizaciones campesinas y los representantes del Mauro Munu, con la intermediación de la Comisión de la Verdad, lograron establecer acuerdos para convivir pacíficamente y reducir los escenarios de conflictividad. Los puntos incluidos en esta iniciativa de diálogo entre actores comunitarios van desde la restricción de venta de bebidas alcohólicas hasta la ausencia de prohibiciones de tránsito entre fincas.

En lo relacionado con el acompañamiento de terceros, el equipo de la Macroregión Amazonía reconoce que, sin el acompañamiento de la Misión de Verificación de Naciones Unidas, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA (MAPPOEA), la Embajada de Noruega en Colombia, la Defensoría del Pueblo, la Comunidad de Juristas Akubadaura, el programa Del Capitolio al Territorio, algunos legisladores y gobiernos locales, este proceso de diálogo para el establecimiento del acuerdo de voluntades no hubiera sido posible. Estos apoyos se representaron en capacidad financiera, logística y política para mantener los dos años de diálogo social entre los pueblos indígenas Nukak y las comunidades campesinas de los corregimientos de Charras y El Capricho, de San José del Guaviare, departamento de Guaviare.

Uno de los principales aprendizajes sobre el papel de acompañamiento de los terceros lo plantea César Tapias en el siguiente fragmento de la entrevista realizada por la consultoría:

> En el caso del Guaviare también esas cosas son importantes. Es decir, nosotros hemos tenido un apoyo más fuerte de estas entidades de carácter internacional que a nivel local. Por supuesto, es un camino que apenas estamos empezando, es un asunto supremamente novedoso. Y yo creo que lo que tenemos que hacer es enseñar o compartir aprendizajes de cómo trabajar para no seguir generando acciones con daño. Porque en muchas ocasiones esos acercamientos siguen multiplicando la violencia. Entonces es un tema también de ir aprendiendo (2022).

Logísticamente, el acompañamiento de terceros privados es reconocido como fundamental por parte del equipo de la Comisión de la Verdad. En este grupo de actores se encuentran entidades como Sinergia, Natura, Gaia, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y la Amazon Conservation Team (ACT), en lo que tiene que ver con las acciones tendientes a la protección de la Amazonía.

Retos y oportunidades

En perspectiva de futuro, el acuerdo de voluntades Vivir Juntos debe dotarse de capacidades técnicas, logísticas y políticas para su permanencia en el tiempo. La dinámica alcanzada por la Comisión de la Verdad debe trascender como parte del legado de esta institución y se deben incorporar los aprendizajes y aciertos de esta experiencia de diálogo como ejemplo para la construcción de reconciliación, gobernabilidad y paz en los territorios. Para el equipo de la Comisión de la Verdad es fundamental que esta iniciativa se vincule a la implementación de las recomendaciones del informe general y al cumplimiento del acuerdo étnico del Acuerdo Final de Paz.



Movilización social y protesta pública

Cuando se hace referencia a la tipología *movilización social y protesta pública* se incluyen todas las iniciativas, procesos o espacios de diálogo o negociación que tienen relación con los repertorios colectivos de exigibilidad de derechos a través de acciones colectivas de protesta social, violación de los derechos humanos o las acciones de respuesta militar, judicial o política desde el Estado y contra las comunidades o sectores organizados y movilizados en el país.

En esta selección se incluyen todos aquellos espacios generados en el marco de las movilizaciones sociales y paros nacionales convocados desde noviembre de 2019. Se hace énfasis en las dinámicas de movilización y negociación en el contexto del Paro Nacional de 2021 con base en los antecedentes de cada proceso, las formas de organización y los alcances de cada iniciativa de transformación de conflictividades.




¡VIDA!

Procesos de movilización Valle del Cauca: mesa de coordinación y articulación del Paro Nacional en Palmira y mesas de diálogos Unión de Resistencias Cali

Código: DNM_96 | DNM_99.
Lugar: Palmira y Cali.
Tema: movilización social y protesta pública.

Las masivas movilizaciones del Paro Nacional de 2021 estuvieron marcadas por niveles de violencia estatal sin precedentes. La respuesta militar a la protesta social y el despliegue masivo de la fuerza pública sobre los puntos de concentración y movilización a lo largo del país dio inicio a una confrontación que, tan solo en los primeros días de movilización, dejaba varias víctimas fatales, detenciones masivas y agresiones físicas por causa del accionar de la policía. Pasto, Bogotá, Medellín y Cali fueron las ciudades que más personas movilizaron el 28 de abril en la primera jornada nacional convocada por distintos sectores del país.

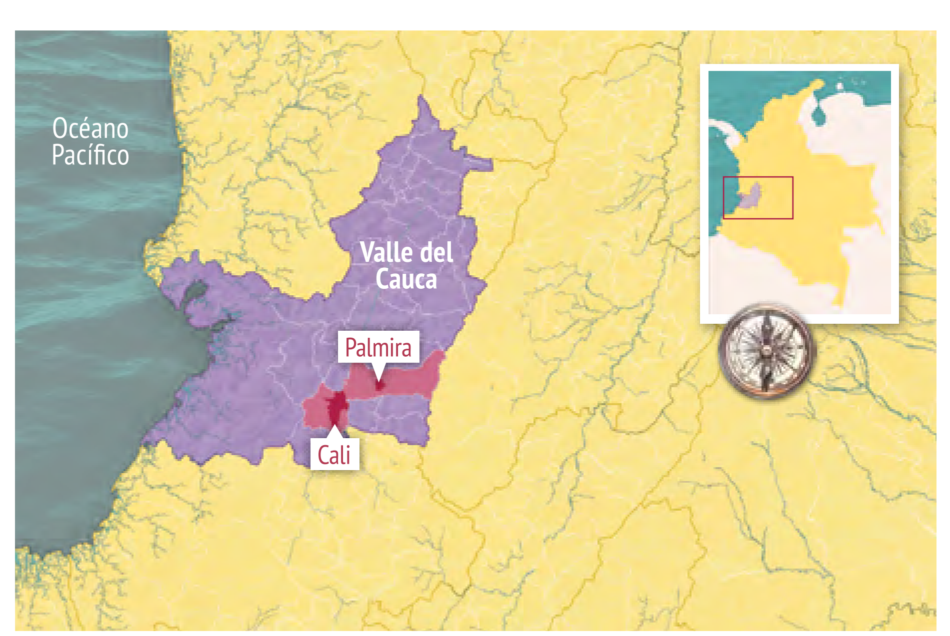


Figura 29. Panorama general de los procesos de movilización Valle del Cauca

Antecedentes

La convocatoria del Comité Nacional de Paro (CNP) se dio a raíz del incumplimiento de los acuerdos pactados con el Gobierno nacional durante las movilizaciones de 2019 y como consecuencia de la crisis humanitaria, económica, social y sanitaria generada por la COVID-19.

Metodología

Plenaria, mesas técnicas de trabajo, asambleas: vocerías locales, secretaría técnica, comisiones temáticas.

Por parte de la URC se establecieron dos espacios de trabajo para la articulación de las mesas temáticas de trabajo y los compromisos: la comisión política y la comisión de Derechos Humanos.

Actores

1. Puntos de resistencia
2. Organizaciones sociales
3. Arquidiócesis de Cali
4. Cinep/PPP
5. Defensoría del Pueblo
6. Alcaldía de Cali
7. Alcaldía de Palmira
8. Minga indígena

Mediación/garantes:

1. Cinep/PPP
2. ONU
3. MAPOEA
4. Defensoría del Pueblo
5. Gobernación

Compromisos

1. Garantías de DDHH
2. Cese de hostigamientos a la comunidad
3. Cese de enjuciamientos
4. Garantías laborales
5. Proyectos culturales
6. Atención de emergencias
7. Decreto de reconocimiento

Retos-oportunidades

1. Voluntad política institucional
2. Desarticulación del proceso organizativo a través de agendas laborales
3. Existen avances locales para el tratamiento de la protesta social
4. La persecución y estigmatixación continua

Fuente: elaboración propia.

De los casos seleccionados para el desarrollo de la caracterización a profundidad, los procesos del Valle del Cauca se enmarcan en los espacios constituidos como resultado de procesos de movilización. Por su carácter vinculante, estas iniciativas tienen una participación considerable de garantes o mediadores porque se establecieron con carácter de urgencia y, en el caso específico, asociado a altos niveles de violencia policial. En cuanto a los desarrollos metodológicos, esta iniciativa incorpora distintos niveles de trabajo, desde las asambleas para la definición de vocerías locales hasta las comisiones temáticas y la secretaría técnica, lo que permite afirmar que la metodología se construye en función de los espacios y la necesidad que atienden.

Como parte de los retos y las oportunidades, los procesos del Valle del Cauca se encuentran en una etapa de desarticulación organizativa y de reorganización política, tras la crisis de representación en los escenarios de negociación con la institucionalidad. Además, la persecución política, las amenazas y los hostigamientos siguen siendo parte de las acciones sufridas por los y las participantes de este proceso.

Antecedentes

La convocatoria del Comité Nacional de Paro (CNP) se dio a raíz del incumplimiento de los acuerdos pactados con el Gobierno nacional durante las movilizaciones del 2019 y también como consecuencia de la crisis humanitaria, económica, social y sanitaria generada por la COVID-19. Aunque la capacidad de convocatoria de las jornadas del 28 de abril fue masiva, la incidencia del CNP sobre la mayoría de las organizaciones sociales, los colectivos y las agrupaciones sin ninguna filiación gremial fue reducida y, desde la noche del día uno, en medio de las declaratorias de toques de queda y de la militarización de las ciudades capitales del país, continuaron las concentraciones, los plantones y las convocatorias para marchar.

En Cali y en Bogotá las confrontaciones con la fuerza pública fueron de tal magnitud que se territorializaron en distintos lugares de las ciudades, siguiendo un esquema similar a lo ocurrido durante el 2019 y el

2020. La situación fue atendida por el gobierno central como un problema de orden público y se instó a que los gobiernos locales impusieran toques de queda a partir del mediodía del 28 de abril:

> Ese mismo día decretaron toque de queda aquí en Cali desde la una de la tarde (…) ya iba a ser la una de la tarde, habían decretado toque de queda, eso ya estaba súper estallado, o sea, había ya tremendo tropel ni siquiera en la UniValle, sino en la estación de universidades (Jenny Moreno, 2022).

En varias zonas de la capital del Valle se mantuvieron los bloqueos sobre la vía. A través de ollas comunitarias y actividades de convocatoria barrial y vecinal se lograron sostener varios puntos de protesta hasta el 29 de abril, día en el que volvieron las grandes manifestaciones y la confrontación con la fuerza pública continuó. La dinámica de movilización se sostuvo en el tiempo por más de un mes y, según el registro realizado por INDEPAZ (2021), con corte el 23 de julio de ese año, las víctimas fatales ascendieron a un total de ochenta personas en la ciudad de Cali, de las cuales cuarenta y cinco fueron asesinadas por distintos actores armados, principalmente fuerza pública.

En el contexto propio de la movilización, cada punto de bloqueo sobre la vía fue asumiendo su propia dinámica. Distribución de roles, asignación de responsabilidades, expansión de los límites de cada zona, instalación de campamentos, cocinas comunitarias y conformación de brigadas hicieron parte de las actividades desarrolladas por las personas que se encontraban movilizadas en el contexto del Paro Nacional, a pesar de sus distintas razones o motivaciones.

Durante este tiempo el establecimiento de canales de comunicación a través de redes de seguridad media, como *Telegram*, facilitó la articulación entre los distintos puntos de la ciudad de Cali. La coordinación de actividades, la socialización de las dinámicas locales, la producción de pliegos de exigencia y la convocatoria de nuevas actividades o acciones de protesta se hicieron posibles a través de estos canales. Esta etapa del proceso es descrita por Jenny Moreno Socha, miembro de la Juntanza Popular:

> Entonces así se crearon muchos grupos de Telegram. Uno se metía en grupos de Telegram y había grupos de Telegram del barrio, del punto de nosotros, pero había también de Cali, entonces ahí uno se podía ir contactando. Yo no tenía ni idea de con quiénes me hablaba. Se empezaron a crear ahí como el pliego de exigencias, entonces cada punto comenzó a sacar su pliego de exigencias (2022).

El nivel de represión de la fuerza pública también estuvo representando en el desarrollo de acciones de infiltración y sabotaje de los canales de comunicación de los distintos puntos de resistencia de Cali. La identificación de fugas de información y de agentes encubiertos de las distintas fuerzas del Estado tuvo impactos en la dinámica de diálogo y coordinación entre los procesos. Esta etapa del Paro también estuvo caracterizada por la estrategia permanente de militarización e incitación a la confrontación, sobre todo en horas de la noche.

El escalamiento de los niveles de violencia, la profundización de la crisis social y humanitaria y la respuesta militar por parte del Estado llevó a la radicalización de algunos sectores movilizados, y a la exaltación de posturas violentas en sectores de la población que se declararon en contra de la movilización e hicieron uso de armas letales con el beneplácito de la fuerza pública. Un ejemplo de esto fue lo ocurrido el 29 de mayo de 2021 en Cali, fecha en la que los medios alternativos y algunas cámaras de seguridad de la ciudad lograron captar el accionar armado de grupos de civiles que emularon las prácticas paramilitares de la década de los noventa.

Dos días después, el 31 de mayo de 2021, el gobierno distrital de Cali firmó el Decreto 304, por el cual reconocía a las vocerías de la Unión de Resistencias Cali–Primera Línea Somos Todos y Todas. También se instó a la creación de un espacio de articulación que permitiera superar las conflictividades que surgieron y fueron visibilizadas durante el Paro Nacional. Este proceso coincide temporalmente con las primeras iniciativas de la Arquidiócesis de Cali que buscaban incentivar soluciones no violentas a través del diálogo.

Exploración

A mediados del mes de mayo de 2021, la Arquidiócesis de Cali y la Alcaldía de Palmira contactan a la Embajada Suiza en Colombia para hallar estrategias de fortalecimiento de las capacidades y de las herramientas de acción de los actores locales y regionales que estaban intentando acompañar, mediar o contener la movilización en un entorno generalizado de violencia y represión. Entre finales de este mes e inicios de junio, se realizó uno de los primeros talleres con la participación de instituciones locales que estaban haciendo acompañamiento permanente a los puntos de movilización. Allí se da el primer momento de participación del Cinep/PPP en este espacio, gracias a las vinculaciones previas con el equipo de Pastoral Social en el Valle del Cauca. El equipo de mediación instó a la inclusión de actores cercanos a la dinámica de organización y protesta en Cali y también se encargó de adelantar una agenda de formación con los y las participantes de este encuentro.



Fuente: Cinep/PPP. Taller de fortalecimiento Palmira. Fecha de acceso: 27 de sep. 2022.

Inicialmente, este espacio se centró en la búsqueda de apoyos y herramientas metodológicas para el tratamiento de conflictividades en el contexto de la movilización, pensadas en función de la participación de actores terceros asociados, principalmente agentes pastorales que estaban realizando acompañamiento comunitario en las movilizaciones, bloqueos y actividades del Paro. Desde el primer espacio de taller se contó con la participación de procesos y actores de Cali y Palmira. Por parte de los facilitadores del espacio (Cinep/PPP-Embajada Suiza), se construyó una metodología conjunta que, basada en los aprendizajes previos del equipo de mediación del Cinep/PPP, dialogaba con las necesidades del momento.

Desde la fase exploratoria del espacio se intentó contar con un equipo de participantes diverso e incluyente que garantizara los máximos niveles de alcance de la estrategia de formación. Aunque el epicentro de esta etapa fue Palmira, la articulación con los procesos de Cali se comprendió como parte de la necesidad de alcanzar una lectura regional sobre la situación, pensando en darle un alcance mayor a los escenarios de transformación no violenta de conflictividades.

Temáticamente este espacio estuvo pensado para la identificación de actores principales relacionados con el Paro Nacional en Palmira y su rol en los escenarios de acompañamiento a través de tres interrogantes: "Qué actores intervienen, cómo fue el proceso de interlocución, qué metodologías utilizaron" (Ante, 2022). En esta etapa del proceso se priorizó el análisis de la labor de la pastoral que, como actor eclesial, ejecuta un acompañamiento orientado por las herramientas utilizadas para acompañar escenarios de interlocución, basado en los conceptos generales sobre transformación de conflictividades[10]. Por efecto de las circunstancias de desgaste organizativo del equipo de Pastoral, los espacios de formación se enfocaron en el rol y la importancia de los terceros en entornos de alta

10 "Ese primer taller buscó evidenciar o resaltar las experiencias de diálogo y mediación sobre todo, en un primer instante del papel de la arquidiócesis en el Paro Nacional en Cali. Y luego se transitó a herramientas conceptuales para la transformación de conflictos: diálogo, negociación y mediación desde una perspectiva de terceros" (Ante, 2022).

conflictividad social e inestabilidad institucional, como lo que se estaba viviendo en el contexto del Paro Nacional.

La mediación, la facilitación, las garantías y la interlocución fueron conceptos centrales en el desarrollo de esta etapa de formación, que tenía como objetivo el desarrollo de capacidades para la transformación de conflictividades y el tratamiento de espacios de diálogo entre actores involucrados en la movilización. Para alcanzar este objetivo se realizó un ejercicio de contingencia que pretendía aportar el mayor número de herramientas y dispositivos prácticos a través de jornadas extendidas de trabajo. Durante esta etapa las relatorías y las actas de trabajo fueron fundamentales para garantizar la sistematización de lo avanzado y, además, para comprender que más allá de alcanzar acuerdos o compromisos, lo fundamental era promover y propiciar el diálogo como la estrategia que permitiera desescalar la confrontación.

En este contexto, el espacio de negociación[11] de Palmira se propuso como objetivo buscar consensos y acordar elementos de transformación o resolución de las exigencias de las organizaciones y comunidades movilizadas en la ciudad, en el marco del Paro Nacional de 2021. El equipo del Cinep/PPP, por su parte, encarnó las funciones de asesoría neutral en el tratamiento de las tensiones y en la búsqueda de estrategias para el mantenimiento de los escenarios de encuentro.

En cuanto a lo que estaba sucediendo en la ciudad de Cali, la fase exploratoria del diálogo entre los puntos de resistencia y la administración local fue producto de los intentos organizativos de las comunidades y procesos movilizados para alcanzar niveles de articulación con un mínimo de centralización. En este proceso confluyeron dos elementos trascendentales: el primero relacionado con la necesidad de crear agendas propias de movilización que ayudaran a establecer canales dialógicos entre las exigencias políticas de las comunidades, sus territorios y cada uno de los puntos de resistencia; el segundo, las experiencias individuales

11 Esta clasificación se hace con base en el instrumento de clasificación de la Base de Datos DNM.

de personas que venían de distintos procesos organizativos del movimiento social que las pusieron en función de las necesidades políticas del momento. Así lo relata Jenny Moreno:

> Entonces, en un momento empezó a sonar eso de los pliegos de exigencia. Estábamos en asamblea, nosotros nos reuníamos todos en la noche, entonces yo les dije: "Yo quiero en ese". O sea, como que decían: "Salió tal, salió tal". Yo me acuerdo que dije: "Yo quiero en ese y yo ayudo en ese". Entonces nos reunimos y empezamos a construir el pliego a nivel nacional, a nivel regional, a nivel de Cali y a nivel local. Entonces se construían en esos cuatro y así creo que todos hicieron lo mismo. (2022).

En este contexto y gracias al acompañamiento de la minga indígena, que garantizó la protección para el desarrollo del encuentro entre todos los puntos de resistencia de Cali, surgió la Unión de Resistencias Cali–Primera Línea Somos Todos y Todas, como parte de la necesidad de construir un escenario de diálogo entre los sectores movilizados en la ciudad y la institucionalidad, para garantizar la protesta social y la vida:

> Nosotros dijimos: "No vamos a una mesa de negociación, nosotros no vamos a negociar, nosotros vamos a dialogar y dialogamos porque la represión ya está muy fuerte, porque nos están asesinando, porque nos están persiguiendo, porque nos están amenazando, porque nos están judicializando" (Jenny Moreno, 2022).

Desde esta perspectiva, y a diferencia de la ciudad de Palmira, el espacio de interlocución se da como parte de la necesidad de garantizar condiciones para el desarrollo de la movilización y la protección de la vida, sin tener como eje central la construcción de acuerdos o consensos. Este espacio se constituye en la estrategia para alcanzar garantías ante un contexto generalizado de aumento de la represión y de militarización de la ciudad. Así, este espacio de diálogo se propuso alcanzar escenarios de entendimiento para la transformación de conflictos entre la institución

municipal y los puntos de resistencia establecidos en el contexto de la movilización del Paro Nacional en Cali.

De esta fase exploratoria, el equipo de mediación del Cinep/PPP construyó una serie de notas conceptuales para la definición de los acompañamientos según cada situación y contexto. Este ejercicio de evaluación y sistematización de lo avanzado permitió afinar la estrategia de cara a cada proceso.

Construcción de acuerdos

El establecimiento de acuerdos dependió del nivel de organización y articulación interna de los procesos movilizados. Así como la Unión de Resistencia de Cali (URC) construyó una serie de agendas locales a través de la figura de pliegos de petición y sentó a la Alcaldía de la ciudad para incidir en el reconocimiento político del proceso organizativo, en Palmira la articulación de organizaciones realizó una demanda ante la Alcaldía Municipal para el establecimiento de mesas de interlocución y acuerdo. En este contexto, el papel del Cinep/PPP cobró aún más importancia y, en conjunto con la Embajada de Suiza, construyeron una propuesta metodológica para el desarrollo de varias mesas de trabajo.

La propuesta de acompañamiento del equipo de mediación del Cinep/PPP tenía tres ejes de acción: primero, fortalecimiento de capacidades de los actores a través de procesos permanentes de formación; segundo, apoyo metodológico diferenciado para pensar en el diseño de cada espacio de encuentro; y, tercero, sistematización de las experiencias de diálogo y negociación de la ciudad.

En Cali, la URC intentó sortear los problemas internos de representatividad a través de la unificación de vocerías representativas e incluyentes. En medio de tensiones internas, se logró establecer una dinámica de encuentro con la alcaldía de la ciudad que se iba ajustando de acuerdo a los avances de cada día. En esta etapa se contó con la participación del padre Francisco de Roux y la Comisión de la Verdad, quienes compartieron

experiencias asociadas a la permanencia del diálogo en medio de escenarios de confrontación.

Tanto en Palmira como en Cali, el establecimiento de acuerdos se dio en medio de altos niveles de confrontación y represión estatal. Jenny Moreno, quien para la fecha era vocera de la URC, describe esta condición del proceso como una de las principales dificultades para el establecimiento y la construcción de acuerdos:

> Lo primero era la desconfianza, después, ya empezamos a establecer como unos mínimos de trabajo, a crear unas comisiones, pero después había días en los que nos tocaba a nosotros mismos bajarnos los humos y tratar de hacer entender la situación de otra forma y de mirar cómo podíamos seguir y cómo crear estrategia (2022).

El establecimiento de comisiones de trabajo en Cali y de las mesas temáticas en Palmira facilitó la descentralización de las discusiones y posibilitó la creación de acuerdos de entendimiento sobre exigencias concretas incluidas en los pliegos de peticiones o en las demandas de diálogo. En Cali, la presencia de la ONU, la MAPPOEA, la Arquidiócesis, la Defensoría del Pueblo, hizo posible el establecimiento del Decreto 304 para el reconocimiento de la URC. Esta disposición legal abrió la posibilidad para que se acordaran dos líneas generales para la atención de la movilización: por un lado, el establecimiento de un plan de choque y, por el otro, una ruta de derechos humanos.

> El Comité Político era el encargado del plan de choque y el Comité de Derechos Humanos, pues de la ruta de derechos humanos. Ellos se reunían con personas de la Alcaldía y con la ONU para crear esa ruta y nosotros nos enfocábamos en el plan de choque que era el que decidía de la entrega de las ollas, de la entrega de los mercados, de lo cultural y se alcanzó a meter, por ejemplo, lo del pliego (Jenny Moreno, 2022).

Implementación

La entrada en vigencia del plan de choque y la ruta de derechos humanos generó nuevas tensiones al interior de la URC. Algunos puntos de resistencia se opusieron a la entrega de mercados y ayudas por parte de la alcaldía, bajo el argumento de que recibir ese tipo de atenciones era "vender los principios al Estado". Este nuevo escenario obligó a que las vocerías se enfocaran en procesos de pedagogía de los acuerdos por cada uno de los puntos. Así lo describe Jenny Moreno:

> Nos tocó ir a los puntos del oriente a los que estábamos de acuerdo con eso para explicarle a la gente: "Ey, eso no es así". Entonces, de hecho, a mí me toca empezar a explicar: "Nosotros salimos a las calles exigiéndole al Estado que cumpla con lo mínimo, ¿sí? Que cumpla con lo que nosotros necesitamos para una vida digna: salud, educación, alimentación, trabajo digno, todo esto" (2022).

Este proceso de socialización de acuerdos mínimos y pedagogía de sus alcances se enfocó en la explicación del sentido de la movilización y la comprensión global de cada proceso, y permitió que la primera etapa del plan de choque avanzara. Además, se proyectó el inicio de la discusión a fondo de las exigencias de la URC. Por parte del equipo de derechos humanos, la labor de acompañamiento e interlocución tuvo que pasar a un plano más privado debido al nivel de persecución, lo que terminó profundizando las tensiones internas dentro del proceso y llevando al fracaso la implementación de la ruta de derechos humanos.

En cuanto a la discusión de los pliegos de exigencias, la salida de algunas de las voceras del proceso tuvo implicaciones en el desarrollo de las agendas y, lo que debería haber sido un espacio de interlocución política sobre la base de los puntos de cada pliego, se convirtió en una mesa para resolver temas puntuales de empleo temporal para los jóvenes pertenecientes a los puntos de resistencia.

Retos y oportunidades

Aunque la respuesta institucional en Cali y Palmira se caracterizó por el tratamiento militar a la protesta, el mantenimiento de canales de comunicación entre la institucionalidad, los procesos organizativos y los puntos de resistencia se constituyó en sí mismo en una oportunidad para el tratamiento de las conflictividades asociadas a la movilización. En este sentido, la expedición del Decreto 304 que reconocía a la URC como un interlocutor válido ante la institución es un referente para el tratamiento de la movilización en el contexto local.

Como resultado del proceso de acompañamiento y formación adelantado por el Cinep/PPP, la Pastoral Social y la Embajada de Suiza, algunas de las instituciones públicas de Palmira y Cali cuentan con una capacidad instalada para el tratamiento de conflictividades sociales en contextos de movilización. Esto se constituye, sin duda, en una oportunidad para incidir en la actuación pública de los gobiernos locales.

En el plano organizativo, el equipo de mediación del Cinep/PPP logró perfilar la estrategia de acompañamiento por escenarios como parte de los aprendizajes principales de este proceso. En este contexto, la actuación se centró en aportar elementos metodológicos y procedimentales, más que en la incidencia de los contenidos temáticos de cada espacio, lo que permitió fortalecer su postura ética y política y, de este modo, dotar de capacidades analíticas y procedimentales al equipo para enfrentar otro tipo de situaciones.

Sobre el proceso de la URC hubo un reto permanente de representatividad que no logró ser resuelto, lo que terminó generando una ruptura entre liderazgos sociales y puntos de resistencia que eran claves para el mantenimiento de la dinámica de interlocución con la institucionalidad. En la actualidad, la conformación de la Juntanza Popular como un escenario de encuentro y construcción de memoria pretende insistir en los aprendizajes, profundizar en las oportunidades para garantizar que la organización social se mantenga en el tiempo y que los acumulados políticos alcanzados

durante la movilización y en el contexto particular del Paro Nacional puedan tener perspectiva de futuro para la ciudad y la región.

El accionar de la Juntanza Popular de Cali se constituyó en un espacio de diálogo entre la sociedad civil "en nombre de la transformación social". De acuerdo con Jenny Moreno (2022), esta iniciativa organizativa tiene como origen el estallido social y la experiencia de la URC, pero se propone la construcción de condiciones de vida dignas para las comunidades a través de la memoria, el diálogo, la comunicación e incidencia política.





Conclusiones

Continuando con la estructura narrativa de esta publicación y la caracterización a profundidad de espacios de diálogo, negociación y mediación, este apartado presenta dos tipos de propuestas para la construcción de conclusiones. Por un lado, desarrolla una serie de ideas generales sobre el balance cualitativo de la información desde la perspectiva de análisis y procesamiento de datos y, por otro, entrega elementos para la comprensión de los casos caracterizados a profundidad a través de la revisión de antecedentes, exploración, construcción de acuerdos, implementación y retos-oportunidades.

Estas ideas globales sobre los resultados dialogan con las conclusiones propias del equipo de trabajo del Cinep/PPP y se enmarcan en las proyecciones que pueda tener un *sistema de información* como el SINEDI en un corto y mediano plazo, sobre todo en un contexto institucional donde se ha establecido que los diálogos regionales vinculantes deben ser la metodología para la inclusión social y la transformación del país.

Sobre el balance cuantitativo

El *Sistema de Información de Escenarios de Diálogo y Negociación* (SINEDI) es un instrumento con capacidad de tratamiento constante de datos, que permite realizar ejercicios de triangulación de información en función de las necesidades del Cinep/PPP, de la institución pública, o de actores terceros que requieran tener una mirada general de estos espacios a nivel nacional o regional. El procesamiento de la información permitió visibilizar las características principales de los escenarios sistematizados desde una

perspectiva territorial, a través de una serie de subcategorías de conceptualización, lo que se constituye en un elemento novedoso en lo que hace referencia a los instrumentos de recolección y análisis de información.

En perspectiva de articulación de información, el SINEDI permite establecer diálogos con herramientas para el procesamiento de casos sobre movilización social, derechos humanos o capacidades institucionales. Es decir, su arquitectura vincula una serie de capas de datos que establecen diálogos con los distintos procesos sociales e institucionales que se viven a nivel territorial, regional, subregional o nacional.

En lo que hace referencia al tipo de conflictividades sociales relacionadas con los espacios de diálogo y negociación, el instrumento permite visibilizar que tras la firma del acuerdo de paz entre las FARC-EP y el Estado colombiano, los conflictos vividos por las comunidades y sus territorios expandieron su mirada temática provocando que ganaran protagonismo escenarios para la definición del modelo de desarrollo, el ordenamiento territorial o la convivencia comunitaria. Es decir, la paz con uno de los actores armados más relevantes de la historia nacional permitió la apertura de las disputas políticas, diversificó la mirada sobre los conflictos sociales e impulsó las acciones para su transformación.

Uno de los hallazgos más importantes del instrumento tiene relación con la intención y voluntad de diálogo de las comunidades. En todo el país, el Cinep/PPP y la consultoría pudieron encontrar iniciativas comunitarias que tienen como finalidad la transformación de conflictividades a través de la acción colectiva, de la exigencia de institucionalidad o de la construcción de alternativas propias. Desde esta perspectiva, las comunidades y sus territorios manifiestan o manifestaron de diversas formas su voluntad para la transformación de conflictos y la construcción de condiciones de vida digna para las comunidades y la paz.

Pensando en el mediano y largo plazo, la identificación de espacios de diálogo y negociación realizada por el Cinep/PPP puede proponerse como una hoja de ruta para la acción institucional en el contexto de los diálogos regionales vinculantes. Cada uno de los casos registrados y caracterizados en el presente informe son escenarios de aprendizajes considerables que

pueden dar luces sobre cómo avanzar en ejercicios para la transformación de conflictividades sociales.

Sobre la caracterización a profundidad

En lo relacionado con los antecedentes de los casos caracterizados a profundidad, los efectos del acuerdo de paz, la presencia de dinámicas asociadas a la estigmatización social y a la persecución política o ambiental de sectores sociales con arraigo en los territorios, se constituyen en elementos generales de lo que antecedió al establecimiento de espacios de diálogo o negociación. La movilización social fue una de las acciones predilectas desarrolladas por las comunidades para incidir en el establecimiento de espacios de discusión para la transformación de conflictividades. El único caso en el que esto no fue tan claro es el del acuerdo de voluntades Vivir Juntos, impulsado por la Comisión de la Verdad en la Amazonía.

Sobre el carácter y la voluntad institucional, a excepción de la Comisión de la Verdad en la Amazonía, las autoridades locales, regionales y nacionales se caracterizaron por su falta de compromiso con el desarrollo de los espacios de diálogo y negociación. Ya sea por efecto de la arquitectura burocrática que no permite una acción ágil para atender conflictos o por ausencia de voluntad política, la institucionalidad apareció constantemente en la descripción de los casos como un cuello de botella para el desarrollo del diálogo o la negociación.

Ante este panorama, las organizaciones sociales, colectivos de trabajo, movimientos políticos o espacios de encuentro entre la academia y las comunidades cumplieron un papel fundamental para la transformación de conflictividades, la construcción de agendas de trabajo y el mantenimiento de los espacios de articulación.

Sobre las etapas de exploración para la constitución de escenarios de diálogo y negociación, se logró identificar una pretensión permanente de formalizar cada una de las iniciativas. A pesar de la falta de voluntad política de la institucionalidad, existe un reconocimiento generalizado alrededor

de la importancia de alcanzar escenarios vinculantes para la toma de decisiones y para el desarrollo de iniciativas de políticas públicas que permitan la transformación de conflictos en las distintas escalas del territorio.

En lo que tiene relación con la conformación formal de espacios de trabajo, la institucionalidad privilegia ciertas formas de organización en donde las plenarias y mesas técnicas orientadas por una secretaría ejecutiva son usadas constantemente.

Metodológicamente, los espacios caracterizados no establecieron una hoja de ruta en función del desarrollo de las iniciativas o de la dinámica propia de la organización. Por lo que el espacio de trabajo de las iniciativas se quedó relegado a la capacidad logística de las organizaciones para mantener los procesos locales y garantizar la legitimidad de las vocerías, tal es el caso de la Mesa de la Agenda Ambiental y la Mesa Campesina del Sur del Meta, Caquetá y Guaviare.

En este mismo aspecto, los procesos del Valle del Cauca pudieron avanzar en la conceptualización y consolidación propia de mecanismos de interlocución con la institucionalidad, en parte, por el acompañamiento constante de terceros como el Cinep/PPP, la Pastoral Social y la Embajada de Suiza en Colombia. Lo que demuestra la importancia de los terceros y su rol como garantes, acompañantes o asesores en el desarrollo de este tipo de iniciativas.

Desafortunadamente, los espacios de implementación de acuerdos son los que presentan un mayor retroceso en cuanto al desarrollo de las iniciativas o procesos de diálogo y negociación. Muy en articulación con la idea de la ausencia de voluntad política institucional, los escenarios para la ejecución de acciones concertadas a través del diálogo o la negociación son motivo para la creación de nuevos escenarios de movilización y el reinicio del ciclo tensión-transformación. Urge establecer mecanismos efectivos por parte de la sociedad civil y el ministerio público para garantizar el desarrollo de agendas de implementación eficientes, responsables y acordes a las necesidades de los territorios.

Para comprender los retos de los espacios de diálogo se puede tomar como referencia el acuerdo de voluntades Vivir Juntos, implementado en la Amazonía colombiana e impulsado por la Comisión de la Verdad. En este contexto, una de las principales preocupaciones de quienes participaron de esta iniciativa tiene que ver con el carácter vinculante de las decisiones y la recepción de recomendaciones por parte de los actores involucrados, sin el peso del ordenamiento jurídico o normativo. En este sentido, la perspectiva de procesos sociales o comunitarios puede cumplir un papel determinante para garantizar la ejecución de recomendaciones, pero sin la garantía logística de los liderazgos, promotores o vocerías territoriales se dificulta la continuidad, como deja entrever la Mesa Campesina de Diálogo del Sur del Meta, Caquetá y Guaviare.

Sobre los retos asociados a los espacios de negociación, la ausencia de líneas claras de financiación de los proyectos, acciones o iniciativas construidas en el marco de los procesos multiactor obliga a que las organizaciones o instituciones busquen financiación por fuera de las vigencias estatales, lo que hace que el buen fin de estas acciones dependa de la ejecución de capitales de terceros cooperantes, como en el caso de la Mesa Local de Concertación del PNN El Cocuy.

Por último, es importante resaltar que hoy el Cinep/PPP cuenta con un instrumento para el monitoreo y seguimiento de los espacios de diálogo y negociación a nivel territorial, lo que le permitirá avanzar en la consolidación de la estrategia de mediación entre actores sociales para la construcción de alianzas territoriales para la paz y la transformación no violenta de conflictividades. Estos retos que aparecen con mayor relevancia en el país de hoy podrán ser atendidos en la medida en que las iniciativas caracterizadas y sistematizadas encuentren eco y acompañamiento permanente en el Cinep/PPP y su experiencia acumulada a lo largo de tantos años.

En sí mismo, cada caso, cada iniciativa y cada proceso caracterizado y registrado se constituye en una oportunidad de aprendizaje para los actores involucrados y el país.

Referencias

Akubadaura Juristas. (11 de diciembre de 2020). *Mi cuerpo no miente* [video] YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=e9O8SzHfsfU

Bautista, Ana Jimena. (5 de abril de 2022). *Artemisa: Operación anticampesina vestida de verde*. Dejusticia. Recuperado 11 de octubre de 2022 de https://www.dejusticia.org/column/artemisa-operacion-anticampesina-vestida-de-verde/

Centro de Alternativas al Desarrollo [CEALDES]. (2019). *Agenda ambiental del municipio de La Macarena (Meta): una estrategia comunitaria para planificar nuestro territorio y reducir impactos ambientales.* https://oad-cealdes.org/wp-content/uploads/2021/04/agendas-FINAL.pdf

Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz [Cinep/PPP]. (Marzo de 2016). *Informe especial. Movilización por la paz en Colombia: una infraestructura social clave para el posacuerdo*. https://www.cinep.org.co/publicaciones/es/producto/informe-especial-movilizacion-por-la-paz-en-colombia-una-infraestructura-social-clave-para-el-posacuerdo/

Cinep/PPP y Torrejano Jiménez, Rodrigo. (2022). *Marco conceptual Base de Datos DNM*.

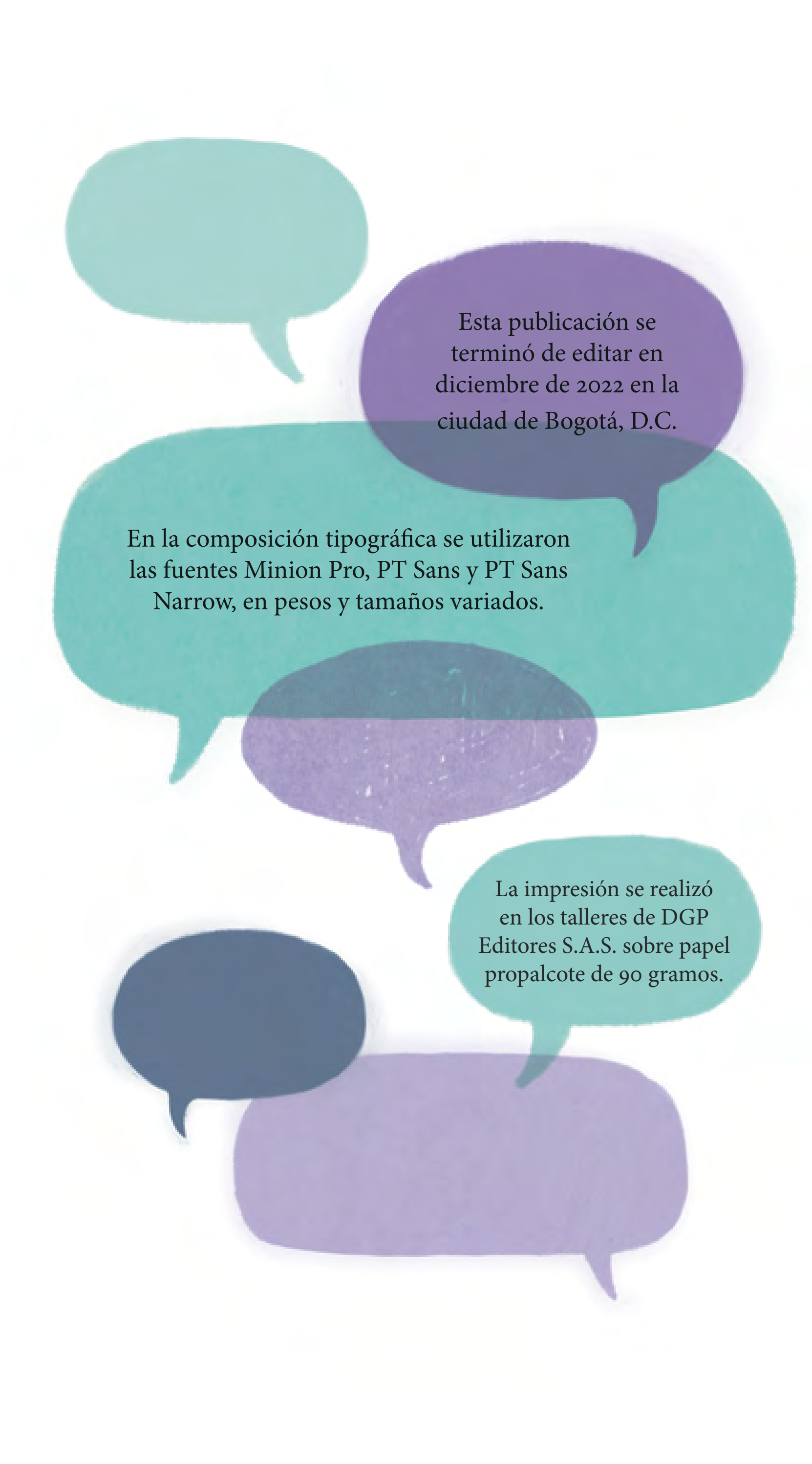
Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [CEV]. (2022). *Inicio | Informe Final Comisión de la Verdad.* https://www.comisiondelaverdad.co/

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [INDEPAZ]. (2021). *Balance en cifras: violencia en el marco del Paro Nacional 2021 y avances en materia de investigación y sanción*. https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2022/04/2-INFOGRAFI%CC%81A-PARO.pdf

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MINTIC]. (s.f.). *Glosario*. http://www.mintic.gov.co/portal/715/w3-propertyname-617.html

Parques Nacionales Naturales de Colombia [PNN]. (s.f.). *Acuerdo de voluntades para la conformación de la mesa de concertación campesina. Parques Nacionales Naturales de Colombia.* Recuperado 11 de octubre de 2022 de https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/mesacampesinos/acuerdo/





Esta publicación se terminó de editar en diciembre de 2022 en la ciudad de Bogotá, D.C.

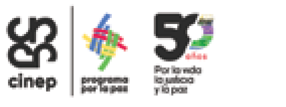
En la composición tipográfica se utilizaron las fuentes Minion Pro, PT Sans y PT Sans Narrow, en pesos y tamaños variados.

La impresión se realizó en los talleres de DGP Editores S.A.S. sobre papel propalcote de 90 gramos.

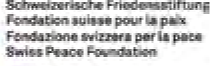


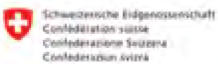












Embajada de Suiza en Colombia
Paz y Derechos Humanos